

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
A PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 12 juin 1926, à 3 heures

PAR

Pierre CAVADIA

Docteur en Droit (ès sciences juridiques)

Diplômé de l'Institut de Criminologie et de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. ALLIX, professeur

*Suffragants { MM. AFTALION, professeur
LESEURE, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1926



THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
A PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 12 juin 1926, à 3 heures

PAR

Pierre CAVADIA

Docteur en Droit (ès sciences juridiques)

Diplômé de l'Institut de Criminologie et de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. ALLIX, professeur

*Suffragants { MM. AFTALION, professeur
LESEURE, professeur*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
A PARIS

INTRODUCTION

Aux termes de son intitulé, la loi du 31 juillet 1917 porte « suppression des contributions personnelle mobilière, des portes et fenêtres et des patentes et établissement d'un impôt sur diverses catégories de revenus. »

Choisir pour sujet une contribution abrogée, n'est-ce pas venir trop tard et se condamner à faire une étude purement rétrospective, dépourvue de tout intérêt pratique?

Il n'en est rien. La loi de 1917 a réalisé une importante réforme fiscale en substituant aux « quatre vieilles » un système d'impôts cédulaires, mais c'est uniquement au regard de l'Etat. Son article 1^{er} n'a supprimé que les « principaux » des quatre contributions et les centimes additionnels, calculés sur ces principaux, au profit de l'Etat. L'article 44 maintient les centimes départementaux et communaux

« jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement ».

La contribution mobilière conserve donc sa portée d'application dans les finances locales. Son intérêt pratique survit comme élément de recette des budgets départementaux et communaux et il est assez important pour mériter de retenir l'attention, si l'on observe que les centimes communaux additionnels à la contribution mobilière représentent au budget de 1925 de la Ville de Paris un produit évalué à plus de 50 millions (52.537.000 francs), soit le dixième des ressources demandées aux impôts et taxes directs (512.786.000 francs), sur un budget total de 1.550 millions.

Le caractère provisoire attribué par la loi de 1917 au maintien de ces sources de recettes locales éveille aussi l'intérêt sur le problème de leur valeur théorique : condamnées par le législateur comme impôts d'Etat, sont-elles appelées à disparaître aussi des budgets locaux, ou conservent-elles dans ce domaine plus modeste des avantages qui rendent leur maintien préférable à des expériences nouvelles?

A ce point de vue, la contribution mobilière mérite d'être étudiée à la fois dans son évolution et dans son régime spécial à Paris. Dans aucun autre impôt n'apparaît plus nettement la lutte entre les systèmes doctrinaux opposés : personnalité ou réalité de l'impôt; taxation d'après des indices ou d'après l'évaluation directe. L'histoire de la contribution personnelle mo-

bilière forme à cet égard un champ d'expérience extrêmement instructif. D'autre part, nous verrons les représentants de la Ville de Paris participer par leurs suggestions à l'élaboration d'un régime équitable de la contribution mobilière, puis le législateur accorder à la capitale certaines dispositions particulières qui constituent autant de correctifs aux inconvénients du système de droit commun de cet impôt.

Ces considérations nous conduisent à diviser notre travail en deux parties. Dans la première, nous décrivons les origines et l'évolution de la contribution mobilière en nous efforçant de dégager, surtout d'une étude de la période révolutionnaire, les principes sur lesquels le législateur a successivement essayé de l'asseoir et les considérations de théorie ou d'application qui ont déterminé l'adoption du régime de l'an VII et de 1832.

Dans la seconde partie nous exposerons les règles particulières à la Ville de Paris concernant cet impôt et l'esprit dans lequel elle a appliqué la législation de droit commun.

PREMIÈRE PARTIE

ORIGINE ET ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBILIÈRE

Le nom de la contribution mobilière et le principe de l'imposition du revenu global d'après un signe extérieur, la valeur locative d'habitation, ont été consacrés par la loi de la Constituante des 13 janvier-18 février 1791. On trouve cependant, sous l'ancien régime, l'origine première de cet impôt.

Le système fiscal du dernier siècle de la monarchie absolue se composait de trois principaux impôts directs : la taille, la capitation et les vingtièmes.

La taille se distinguait en réelle et personnelle. La taille réelle frappait exclusivement, dans quelques provinces, la propriété foncière. Dans la plus grande partie du royaume, la taille, personnelle ou mixte, atteignait à la fois les revenus fonciers et mobiliers : c'était un véritable impôt sur le revenu, dont les nobles, le clergé et les roturiers exerçant certaines fonctions étaient exemptés.

La capitation, créée en 1695, était aussi un impôt

sur le revenu, ne comportant en droit aucune exonération et gradué. Les sujets étaient classés en 22 catégories, d'après leur qualité, et chacune d'elles payait une somme fixe, allant de 20 sols pour la dernière, à 2.000 pour la première, qui ne comprenait que le Dauphin.

Les vingtièmes, établis en 1710, consistaient en une imposition d'un vingtième (ou d'autres taux) sur le revenu déclaré par tous les contribuables. Comme ceux de la taille, les rôles des vingtièmes distinguaient les vingtièmes fonciers et les vingtièmes d'industrie, assis sur les revenus mobiliers.

En fait, la propriété foncière, plus aisée à taxer, supportait la plus grosse part de ces impôts : 81 millions sur 91, pour la taille, 74 millions sur 76 et demi pour les vingtièmes, 22 millions sur 42, pour la capitation.

Malgré la part très faible laissée à l'imposition des facultés mobilières, leur taxation prêtait à de vives critiques, en raison de l'arbitraire avec lequel ces facultés étaient appréciées. La taille personnelle était répartie par les collecteurs sans règle uniforme, arbitrairement, d'après l'ensemble des facultés supposées de chaque contribuable. Les mêmes procédés condamnaient aussi les vingtièmes d'industrie, et Necker les avait supprimés dans les campagnes. Quant à la capitation, elle était, en fait, elle aussi, appréciée d'après des approximations vagues et des apparences hasardeuses et même, dans les pays de taille person-

nelle ou mixte, elle s'ajoutait purement et simplement aux rôles de la taille, sous le nom de capitation taillable, à l'égard des roturiers.

Aussi les assemblées provinciales, puis les cahiers des Etats généraux, réclament-ils, avec la suppression des privilèges fiscaux, une imposition distincte du revenu foncier et des revenus mobiliers, sans arbitraire ni inquisition.

Le 17 mai 1787, le premier ministre, Brienne, saisit l'assemblée des notables d'un mémoire tendant à établir une capitation évaluée d'après l'occupation des maisons, en tenant compte, non pas du prix des baux, qui pourraient être simulés, mais de la valeur locative, c'est-à-dire de l'estimation réelle du loyer. « Le défaut de la capitation, dit le mémoire, est d'être arbitraire. Pour employer utilement la capitation, il n'est donc question que de lui donner une base. et ne peut-on pas en trouver une dans la valeur des maisons ? En effet, chacun occupe communément une maison proportionnée à sa fortune entière, quel qu'en soit le principe ; la valeur d'une maison peut donc être la mesure d'une équitable contribution. » C'est le principe même de la contribution mobilière, de l'imposition du revenu d'après ses signes extérieurs.

Ce système, qui substituait à l'arbitraire, dans l'évaluation du revenu mobilier, un indice d'appréciation facile à constater, fonctionnait déjà à Paris depuis le début du xvii^e siècle pour le calcul de la

capitation. Supprimé à la fin du xvii^e siècle, puis rétabli le 12 mars 1701, cet impôt avait, en fait, perdu à partir de cette époque son caractère initial, par suite d'autorisations successivement accordées aux divers corps de l'Etat et aux corps de métiers de répartir eux-mêmes, d'après les facultés apparentes de leurs membres, le contingent désormais assigné en bloc. Le prévôt des marchands de Paris s'était attaché, pour obtenir une répartition plus équitable, au signe extérieur, le loyer, et la capitation avait été fixée à Paris à un dixième du prix du loyer. C'est donc dans le régime de capitation pratiqué à Paris que l'on peut trouver l'origine première de la contribution mobilière, impôt sur le revenu assis sur un signe extérieur, le loyer. C'est même, remarquons-le en passant, dans les règlements de la ville de Paris que figure pour la première fois la disposition reproduite par la loi du 21 avril 1832, édictant la responsabilité des propriétaires et des principaux locataires pour l'impôt mobilier dû par leurs locataires en cas de déménagement furtif. (Ordonnance du 22 décembre 1711). Le règlement du 24 février 1773 combine avec le loyer d'autres signes extérieurs les plus apparents, équipages et nombre de domestiques.

CHAPITRE PREMIER

CRÉATION DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBILIÈRE PAR LA LOI DES 13 JANVIER-18 FÉVRIER 1791

Sous l'influence des idées physiocratiques, la Constituante supprima en bloc tous les impôts indirects, comme attentatoires à la liberté du commerce et retint comme élément essentiel la contribution foncière qui, nous l'avons dit, fournissait déjà la plus forte part de l'impôt direct. Pour respecter le principe d'égalité fiscale et assurer l'équilibre des finances publiques, elle voulut frapper aussi la fortune mobilière. A côté de la contribution foncière, créée par la loi du 23 novembre — 1^{er} décembre 1790, la loi des 13 janvier — 18 février 1791 institua la contribution mobilière.

La loi du 18 février 1791 retient comme base essentielle de l'impôt le système suivi à Paris et proposé par le mémoire de Brienne. Sans doute, dit le rapporteur, « le prix du loyer des maisons n'est pas une mesure d'une exactitude rigoureuse, mais c'est encore la moins imparfaite que l'on ait pu trouver. Il est, en général, vrai que chacun est logé suivant ses facultés. » En tout cas, ce procédé est plus propre que tout autre à prévenir les inégalités

et les injustices, et il n'abandonne pas la répartition à l'arbitraire tant de fois reproché aux anciens impôts directs sur le revenu.

Conforme dans son principe indiciaire aux vœux de la nation, le système organisé par la loi du 18 février 1791 s'efforçait, en multipliant les signes extérieurs, d'atteindre aussi exactement que possible le revenu. Mais cette complication devait être la cause de son échec.

La nouvelle contribution ne comprenait pas, en effet, moins de cinq bases différentes :

1^o Une taxe de citoyen actif, égale à la valeur de trois journées de travail;

2^o Une taxe sur les domestiques;

3^o Une taxe sur les chevaux;

4^o Une taxe sur les revenus mobiliers du $\frac{1}{20}$ au $\frac{1}{18}$ du revenu présumé d'après le tarif;

5^o Une taxe d'habitation du $\frac{1}{300}$ du revenu présumé.

La première taxe avait pour objet, sous forme d'une capitation très légère, commune à tous les citoyens, de rappeler le principe de l'égalité devant l'impôt et la suppression des privilèges et exemptions. La Constituante y avait vu en outre un moyen de rappeler aux Français les avantages de leur constitution et leurs obligations et de prévenir toute difficulté sur leur qualité de citoyens actifs. Aux termes de l'article 2, cette partie de la contribution est établie « à raison des facultés équivalentes à celles qui peuvent

donner le titre de citoyen actif ». La constitution du 14 septembre 1791 subordonne au paiement de cette contribution le titre de citoyen électeur et éligible aux assemblées primaires et la constitution de l'an III exige de même, pour l'obtention du titre de citoyen français, le paiement d'une contribution directe, foncière ou personnelle. Son article 30 ajoute : « Tout citoyen qui n'a pas été compris au rôle des contributions directes a le droit de se présenter à l'administration municipale de sa commune et de s'y inscrire pour une contribution personnelle égale à la valeur locale de trois journées de travail. »

L'article 11 de la loi du 18 février 1791 fixait le montant de cette partie de la contribution « à la valeur de trois journées de travail, dont le taux sera proposé pour chaque district par la municipalité de son territoire et par arrêté pour chaque département ». Aux termes de l'article 2, titre II, du décret du 28 mai 1791, cette valeur est fixée pour six années et, chaque année, le corps législatif déterminera le minimum et le maximum de la valeur locale de la journée de travail.

La taxe sur les domestiques, à l'exclusion des apprentis, compagnons, valets de ferme, domestiques de charrues et des domestiques de plus de 60 ans, suivait une progression rapide d'après leur nombre, 1, 2, 3 ou davantage : 3, 6 et 12 livres par domestique pour les domestiques hommes; 10 sous, 3 livres, 6 livres pour les femmes.

La taxe temporaire sur les chevaux et mulets ne frappait que les animaux servant à la selle (3 livres) ou à la voiture, et non les chevaux de louage, de l'agriculture, des officiers.

La quatrième taxe était la partie fondamentale du système, celle dont on escomptait le plus fort rendement. Elle était destinée à atteindre les salaires publics et privés, les gains du commerce, de l'industrie et des professions libérales et le revenu des capitaux mobiliers. Le point de départ de l'imposition était le loyer d'habitation, à l'exclusion des locaux industriels, commerciaux ou agricoles.

Dans l'esprit du législateur de 1791, le loyer ne devait être qu'un indice du revenu et l'impôt mobilier n'était pas assis directement sur le loyer, comme l'est aujourd'hui la contribution mobilière, mais sur le revenu apprécié d'après ce signe extérieur. Le loyer servait à arrêter le chiffre du revenu imposable, établi d'après une proportion rapide.

Article 18 : « Les loyers de 12.000 livres et au-dessus seront présumés être du douzième et demi du revenu des contribuables; ceux de 11.000 à 12.000 livres, du onzième et demi; ceux de 10.000 à 11.000 livres, du onzième; ceux de 9.000 à 10.000 livres, du dixième et demi; ceux de 8.000 à 9.000 livres, du dixième; ceux de 7.000 à 8.000 livres, du neuvième et demi...; ceux de 3.000 à 3.500 livres, du septième...; ceux de 1.000 à 1.500 livres, du cinquième; ceux de 500 à 1.000 livres, du quart; ceux de 100

à 500 livres, du tiers; ceux au-dessous de 100 livres seront présumés être de la moitié du revenu des contribuables. »

La progression du revenu présumé par rapport au loyer avait pour but de corriger l'indice loyer comme présomption du revenu, en tenant compte de la constatation de fait que le revenu d'un individu n'est pas proportionnel à son loyer et qu'il consacre à sa dépense d'habitation une proportion de son revenu d'autant plus élevée que son revenu est plus faible. La proportionnalité de l'impôt par rapport au revenu est ainsi réalisée. Il semble même que, par la rapidité de la progression, les auteurs de la loi aient voulu obtenir un impôt effectivement progressif par rapport au revenu : « C'est, dit le rapporteur, le seul moyen de compenser au profit du pauvre ce qu'il paie dans l'impôt indirect ou de consommation au-dessus de ses facultés. » La progression réalise même une véritable imposition somptuaire pour les gros loyers, car « il est un terme au-delà duquel l'habitation devient un véritable luxe ». L'instruction législative du 13 janvier 1791 accuse ces intentions : « L'homme riche sera atteint plus fortement par les taxes additionnelles à raison de ses domestiques, de ses chevaux et par la progression graduelle du tarif d'évaluation de ses revenus. »

Sans prendre ce détour du revenu apprécié d'après le loyer, le législateur aurait pu atteindre le même résultat avec moins de complication, en frappant di-

rectement le loyer d'un tarif progressif. Mais sans doute un tel tarif eût-il paru à la population, peu habituée aux subtilités des questions fiscales, une dérogation singulière au principe de la proportionnalité, qui se confondait avec celui de l'égalité de tous devant l'impôt.

Le procédé de calcul adopté s'inspirait surtout d'une considération pratique. Dans la pensée des Constituants, la contribution mobilière n'avait pas le caractère d'un impôt de superposition sur le revenu global. C'était un impôt destiné à frapper les revenus non atteints par la contribution foncière. Le système d'impôts directs comprenait deux parties : imposition des revenus immobiliers, par la contribution foncière ; imposition des revenus mobiliers, par la contribution mobilière. Or c'est l'ensemble du revenu, d'origine foncière comme d'origine mobilière, que le loyer d'habitation fait présumer. Frapper l'ensemble du revenu d'après le loyer, c'eût été reprendre une seconde fois les revenus immobiliers. Aussi la loi de 1791 prévoyait-elle la faculté pour le contribuable de déduire de ses revenus généraux la portion des revenus fonciers, déjà taxée par un impôt spécial. Mais cette déduction ne pouvait s'opérer que sur des termes semblables, des revenus et non des loyers ; il était indispensable de convertir d'abord les loyers d'habitation en estimation des revenus.

Le taux de la contribution mobilière était en principe de 1 sou par livre, ou d'un vingtième, sur le

revenu présumé d'après le loyer, après déduction du revenu imposé à la contribution foncière. Ce taux pouvait être élevé à un dix-huitième, ou 5,55 0/0, par suite des nécessités de la répartition (article 16).

A la cote mobilière, la loi du 18 février 1791 superposait enfin une cote d'habitation, assise sur le revenu évalué d'après le loyer, au taux du 1/300^e de ce revenu, qu'un décret du 27 mai 1791 permet d'élever au 1/40^e. Mais si cette cote créait une nouvelle complication, elle ne faisait pas double emploi avec la cote mobilière. A la différence de celle-ci, elle frappait l'ensemble du revenu sans déduction du revenu immobilier. Elle constituait donc un véritable impôt de superposition sur le revenu global à la contribution foncière et à la contribution mobilière.

Soucieux d'atteindre le plus exactement possible les facultés des contribuables, le législateur apporta un double correctif à l'évaluation du revenu par le loyer. Des dispositions insérées dans la loi en faveur des pères de familles nombreuses permettaient de les faire descendre d'une ou de deux classes du tarif, selon le nombre de leurs enfants, tandis que les célibataires étaient élevés à l'échelon supérieur. C'était une manière de mieux proportionner l'impôt aux charges du contribuable. Plus exactement, dans le système du revenu présumé d'après le loyer, la situation de famille impose au titulaire d'un même revenu un loyer plus ou moins élevé et il est logique d'apporter à la présomption un correctif.

De même, les ouvriers, employés et petits commerçants avaient la faculté de se faire cotiser à deux classes au-dessous de celle où leur loyer les aurait placés, sans toutefois pouvoir cumuler cette faveur avec celle des pères de famille.

Les dispositions édictées en faveur des pères de famille et des artisans, ou à l'encontre des célibataires, étaient également applicables à la cote d'habitation.

Après de longues discussions, le produit de la contribution mobilière pour 1791 fut fixé à 66 millions, dont 60 pour le Trésor et 6 consacrés aux non-valeurs.

En l'absence d'impositions générales et uniformes sous l'ancien régime, la répartition du contingent foncier et mobilier, au total 300 millions, entre les départements, substitués à des circonscriptions différentes, était une opération très délicate. Après diverses tentatives, le comité des contributions de la Constituante décida de l'effectuer d'après les charges directes et indirectes supportées par les anciennes provinces, compte tenu de la matière imposable due à la suppression des privilèges. Au lieu de répartir également entre tous les départements les 240 millions de contribution foncière et les 60 millions de contribution personnelle, dans la proportion de $4/5^{\text{es}}$ pour la première et de $1/5^{\text{e}}$ pour la seconde, le comité chercha un moyen qui correspondît mieux à la proportion et à la nature des richesses. Il estima que l'impôt du vingtième pouvait être considéré comme une véritable

imposition foncière et donner une idée de la proportion existant dans chaque département entre les richesses foncières et mobilières. Il attribua donc à chaque département, en contribution foncière, le montant des vingtièmes qu'il acquittait et partagea le surplus entre la contribution foncière et la contribution mobilière, dans la proportion qu'indiquait l'excédent du total des deux impôts sur les vingtièmes et le total de la contribution mobilière.

En raison de l'importance particulière de leurs richesses mobilières et de la faiblesse de leurs richesses foncières, les six départements contenant les six villes les plus importantes, dont le département de Paris, furent soumis à un régime exceptionnel. Sans modifier leur contingent total, on adjoignit au contingent mobilier, déterminé comme ci-dessus, une somme égale aux impositions anciennes considérées comme atteignant plus particulièrement les revenus mobiliers, et l'on déduisit pareille somme sur la contribution foncière.

La contribution mobilière instituée par la loi du 18 février 1791 avait paru à la Constituante un immense progrès sur le régime fiscal antérieur, parce qu'elle tendait, grâce à son assiette déterminée d'après des signes extérieurs, à supprimer l'arbitraire des évaluations sans méthode préétablie.

Cependant cette réforme si bien conçue, où d'autres éléments venaient apporter des correctifs au principe du revenu présumé d'après le loyer, était appelée, en

raison de sa complication, à subir un échec rapide.

Dès le début de l'année 1793 se dessine un mouvement d'opinion nettement hostile. L'expérience a duré un an, puisque, vers la fin de l'année 1792, les rôles mobiliers afférents à cet exercice sont à peine dressés dans certaines municipalités. Cependant les plaintes sont déjà nombreuses contre les difficultés d'application et les résultats injustes des opérations de répartition.

Au point de vue théorique, on observe la faiblesse de la présomption tirée du loyer, surtout dans les campagnes, où le riche et le pauvre ont à peu près la même habitation. Les enfants y sont une richesse pour l'exploitant agricole, à qui ils épargnent des domestiques; il est donc peu équitable de dégrever celui qui est aidé par ses enfants et d'imposer plus lourdement celui qui, n'ayant pas d'enfants, doit faire appel à des salariés. D'autre part, les dispositions relatives aux célibataires, aux pères de famille, aux artisans rendaient la loi de 1791 trop compliquée et extrêmement difficile à appliquer par les municipalités.

On faisait, en outre, grief à la loi de la règle d'après laquelle une propriété foncière, même de très faible importance, suffisait pour rendre imposable au rôle de la contribution mobilière. Le plus modeste propriétaire était astreint à trois journées de travail, à la cote mobilière et à la cote d'habitation. C'était décourager le pauvre et lui faire perdre le goût de la

propriété, conséquence d'autant plus choquante que les esprits étaient portés, vers la fin de 1792, à dégrever les basses classes et à surcharger les gros revenus. Cette tendance très répandue conduit à un mouvement marqué en faveur de l'impôt progressif, destiné à niveler les fortunes, sous la forme notamment d'une déduction non proportionnelle des revenus fonciers, ou d'une exonération à la base d'une somme considérée comme nécessaire à l'existence. La contribution mobilière, dont certains réclament la suppression, apparaît à d'autres comme une manière de réaliser l'impôt progressif.

Tenant compte à la fois de ces considérations et des besoins du Trésor, le décret de la Convention du 9 frimaire an II (29 novembre 1793) réduit la contribution mobilière. Il la fixe en principal, pour chaque commune, à la moitié du montant des cotes fixes de la cote mobilière réduite au 1/18^e et de la cote d'habitation réduite au 1/40^e sur les rôles de 1793. En raison des surcharges constatées, des réclamations en dégrèvements faites par les communes, l'assemblée n'arrête pas un contingent global réparti par elle par département. A la certitude d'un produit fixé d'avance pour le Trésor, elle préfère la certitude qu'aucune municipalité ne pourra se prétendre imposée à un chiffre excessif. Il n'y a plus, comme en 1791 et 1792, de contingent général à répartir entre les départements, districts, communes et contribuables. Le directoire de district détermine la quote-part de la

commune, en partant de la matière imposable constatée à la matrice de 1792. Le montant total de l'impôt s'obtient en totalisant les quote-parts des communes, puis des districts, enfin des départements. La contribution mobilière tend ainsi à perdre le caractère d'impôt de répartition et à se rapprocher de l'impôt de quotité. La quote-part communale continue au contraire à être répartie entre les citoyens conformément aux dispositions des lois existantes.

Tout en abaissant le contingent communal, la loi du 9 frimaire an II maintint les dispositions de la loi du 18 février 1791 relatives à la répartition de ce contingent sur les diverses taxes : on devait d'abord imposer les taxes fixes, puis la cote mobilière, et enfin la cote d'habitation, si les sommes produites par les taxes précédentes n'atteignaient pas le chiffre fixé par le mandement.

La réduction des contingents en 1793 entraîna dans de nombreuses communes la disparition de la cote d'habitation et dans un certain nombre, le montant des seules taxes fixes absorba la totalité de la quote-part de la commune. Il en résultait une conséquence imprévue : les revenus fonciers ou mobiliers étaient considérablement allégés par la disparition ou la diminution des cotes d'habitation et mobilière. Le poids de l'impôt retombait sur les taxes fixes, particulièrement sur la taxe personnelle, beaucoup plus importante dans les communes rurales que celles des domestiques et des chevaux. Les citoyens étaient tous

cotisés à des sommes à peu près égales, contrairement à l'esprit progressif qu'avait témoigné la Convention. Le comité des finances de l'Assemblée, saisi de la question par elle, à la demande de quelques départements, décida cependant, par un arrêté du 29 ventôse an III, qu'il n'y avait pas lieu de rien changer.

Dans la conception de la loi du 18 février 1791, la contribution mobilière constituait avec la contribution foncière un système fiscal d'impositions sur les revenus, et non sur le revenu global. Elle était destinée à frapper toutes les catégories de revenus non atteints par l'impôt foncier et c'est ce qui justifiait la déduction du revenu présumé des revenus immobiliers.

Ce caractère n'avait pas tardé à s'altérer, quand la loi des 21-27 mars 1791 créa l'impôt des patentes, proportionnel à la valeur locative de l'ensemble des locaux, habitation et magasins, occupés par les commerçants. Cette contribution atteignait une seconde fois les revenus commerciaux, déjà frappés dans l'ensemble du revenu mobilier par la contribution mobilière. Cette considération décida le pouvoir législatif à supprimer le droit de patente à partir du 1^{er} janvier 1793. La loi du 21 mars 1793, qui consacrait son abrogation, portait très logiquement que les revenus d'industrie et autres soumis à ce droit seraient pris en considération dans la contribution mobilière. Le décret de la Convention du 14 floréal an II (3 mai 1794) « considérant que les prix d'habitation des boutiques, échoppes ou étaux de marchands, ateliers,

hangars, chantiers, magasins, greniers, caves servant de magasins n'avaient été affranchis de la contribution mobilière que parce qu'ils représentaient le droit de patente et que la valeur de ces objets est la suite indicative des revenus d'industrie, dont il est question dans l'article 5 de la loi du 21 mars 1793 portant suppression du droit de patente, arrête qu'il n'y a pas lieu à délibérer. » Dès l'an III, la contribution des patentes fut rétablie.

La réduction de moitié opérée pour 1793 sur la contribution mobilière, qui fit tomber le contingent à 30 millions au lieu de 60, ne parut pas à la Convention une réponse suffisante aux attaques de plus en plus violentes dont le principe même de cette contribution était l'objet. Le rapporteur du comité des finances, le 27 frimaire an III, se fait l'écho de ces attaques et propose de la supprimer pour 1794 : « La contribution mobilière, dit-il, est tombée sous ses propres ruines ; ses vices, l'arbitraire auquel elle prête, l'inégalité qui se trouve dans sa répartition l'ont fait condamner. La retenue sur la dette publique, la crise par laquelle la Révolution est passée, la modicité des traitements des salariés publics, ne nous permettent plus de la compter au nombre des recouvrements. Le comité vous propose de la supprimer en entier pour 1794 ; mais en vous proposant cette décharge en faveur des contribuables, il contracte l'engagement de vous faire retrouver des bonifications dans un nouveau système de contributions indirectes. »

La Convention suivit son rapporteur et pour assurer la correspondance des exercices au calendrier grégorien, elle décida la suppression de la contribution mobilière pour les 8 mois et 21 jours de 1794 allant du 1^{er} janvier au 21 septembre 1794. A partir du lendemain, 22 septembre ou 1^{er} vendémiaire an III, les contributions devaient être établies conformément à l'ère nouvelle. (Décret du 28 nivôse an III, 12 janvier 1795.)

Ainsi disparaît la loi du 18 février 1791. Saluée à ses débuts comme une réforme capitale, consacrant l'égalité fiscale et écartant, par le système indiciaire, tout soupçon d'arbitraire, elle était sagement construite en vue de compenser les erreurs des présomptions par leur multiplication, et par le jeu des correctifs pour les familles nombreuses et les ouvriers. Mais cette complexité même a été une des causes de son échec, à une époque où les administrations locales ne possédaient encore aucune éducation fiscale, pas plus que les contribuables et ne trouvaient aucune base solide ni uniforme de répartition dans les impositions antérieures. Les troubles politiques ont en outre entravé les opérations d'assiette et de recouvrement. Mais si le système tombe sous la réprobation générale, sa chute sera éphémère et bientôt, après un essai de retour à une appréciation arbitraire des revenus, le législateur reviendra, cette fois pour plus d'un siècle, au principe de l'imposition d'après les signes extérieurs.

CHAPITRE II

LA LOI DU 7 THERMIDOR AN III

Dès les premiers mois de l'an III, à peine supprimée la contribution de 1791, le besoin de ressources nouvelles se fait sentir. Le Trésor n'est plus alimenté que par des émissions répétées d'assignats, qui accentuent leur dépréciation. La constitution du 5 fructidor an III pose le principe de l'annualité des contributions et l'obligation pour le corps législatif de voter chaque année, indépendamment de toute autre contribution, une imposition foncière et une imposition personnelle. La loi du 7 thermidor an III, partant de l'idée que tout le monde doit contribuer aux charges publiques, établit une contribution personnelle de cinq livres sur tous les Français jouissant de leurs droits ou revenus et sur les étrangers ayant plus d'un an de résidence en France.

La Convention adopte aussi une contribution mobilière. Cette mesure, votée quelques mois seulement après la suppression de la mobilière de 1791, ne doit pas nous surprendre. La légitimité d'un impôt sur les revenus mobiliers, complétant la contribution sur les revenus fonciers, n'avait jamais été discutée et c'est contre sa mise en œuvre et ses résultats que

l'opinion publique s'était insurgée. La Constituante avait adopté un impôt mobilier collectif. Sans connaître exactement les richesses locales, elle avait essayé une répartition d'après les éléments des anciennes impositions, dont nul ne contestait l'inégalité. De là des erreurs qui s'étaient répercutées en s'aggravant du département au district et du district à la commune. Pour éviter le retour des plaintes et des critiques, il suffisait de substituer au système d'imposition collective une contribution personnelle et individuelle.

La Convention aurait pu en ce sens se contenter de rétablir le système de 1791, tout en transformant en impôt de quotité l'impôt de répartition sur le revenu présumé. La loi de 1793 avait engagé la contribution mobilière dans cette voie, en adoptant le principe de contingents purement communaux.

La loi du 7 thermidor an III ne s'est pas arrêtée à cette solution. Elle a écarté la taxation sur le revenu présumé d'après l'habitation, contribution « impossible dans son exécution et qui par sa nature est une source de contestations, de débats, de haines et de procès ». Elle n'a retenu du régime de 1791, en y ajoutant un élément nouveau et en aggravant ses tarifs, que les taxes somptuaires. Conformément aux tendances populaires, le législateur estime que l'impôt doit avoir un but moral, tendre à combattre le luxe et à niveler les jouissances. « Les contributions proposées doivent paraître tout à la fois morales et

politiques — elles n'atteignent que la richesse, en soulageant l'indigence, en réduisant les jouissances nécessaires à de justes bornes. » (1)

La loi du 7 thermidor an III (25 juillet 1795) impose exclusivement « les domestiques mâles uniquement attachés à la personne et aux soins du ménage, autres que ceux habituellement et principalement occupés aux travaux de la culture, à la garde et aux soins des bestiaux », à l'exception des domestiques infirmes ou âgés de plus de soixante ans. Le taux est élevé et suit une progression rapide : 10 livres pour le premier, 30 pour le second, 90 pour le troisième et ainsi de suite dans une proportion triple, sans limite.

La taxe sur les chevaux et mulets de luxe, de selle ou de trait, servant à l'usage personnel et non professionnel, et à l'exclusion des étalons, juments poulinières et poulains au-dessous de trois ans, est aussi très lourde : 20 livres pour le premier, avec doublement indéfini pour chaque nouvel élément imposable.

Pour les voitures, l'impôt est fixé à 20 livres par paire de roues pour la première voiture, à 40 livres pour la seconde, en augmentant toujours suivant la même progression.

Les loueurs de chevaux et de voitures payent 5 livres par cheval et 10 livres par roue, sans progression.

L'assemblée repoussa une taxe sur les chiens, proposée à titre d'impôt somptuaire.

1. Rapport du 29 messidor an III.

La loi du 7 thermidor an III introduit une nouvelle taxe sur les cheminées, déjà préconisée par Boisguillebert et par quelques cahiers des Etats généraux. On la justifiait par une double considération somptuaire, car le nombre de cheminées révèle l'importance de l'habitation, donc la richesse, et économique : « Les bois à brûler étant devenus extrêmement rares, on a dû s'occuper à prévenir l'abus de la grande consommation, ou, du moins, assujettir celui qui s'y livre à un paiement proportionné à l'abus même qu'il en fait. » (1)

Toutes les cheminées, même non utilisées, sont taxées, sauf celles de la cuisine et du four. Les poêles paient la moitié des taxes. Les taxes dues par les locataires ou les propriétaires habitant leur immeuble restent à la charge des propriétaires ou principaux locataires, qui en sont responsables en cas de non paiement.

L'imposition, calculée par ménage, suit un double tarif progressif d'après la population : dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus, 5 livres pour la première cheminée, 10 livres pour la seconde, 15 livres pour chacune des autres; tarif réduit à la moitié dans les villes de 15.000 à 50.000 habitants, et au quart dans les communes de moins de 15.000 habitants.

Enfin, tenant compte de la situation de famille, comme l'avait fait la loi du 18 février 1791, la Convention, pour « ménager les pères de familles, sur qui repose la perpétuité de l'Etat, et frapper en même

1. Rapport du 29 messidor an III.

temps les célibataires, ces plantes parasites de la société, qui n'y tiennent, pour ainsi dire, par aucun lien », frappe d'une majoration d'un quart, sur toutes leurs contributions personnelles et somptuaires, les célibataires des deux sexes âgés de plus de trente ans, à l'exception des veufs et des veuves ayant des enfants, ou âgés de plus de quarante-cinq ans. (Loi du 7 thermidor an III, art. 4.)

Les contribuables étaient astreints à déclarer leurs éléments imposables dans un délai de huitaine, à l'expiration duquel ils étaient taxés d'office, et tenus d'acquitter la totalité de la cote avant de pouvoir réclamer. Une amende du quadruple sanctionnait les déclarations inexactes.

L'article 16 de la loi du 7 thermidor an III contenait une disposition remarquable : il autorisait les contribuables à payer d'avance, pour tel nombre d'années qu'ils le désireraient, les taxes somptuaires. Cette disposition s'expliquait par l'extrême pénurie du Trésor ; mais elle était bien imprudente. Beaucoup de contribuables, surtout à Paris, payèrent d'avance plusieurs années de taxes. On ne pouvait refuser leurs paiements, mais le Trésor n'y trouvait pas son compte. Cet empressement bien anormal s'expliquait, en effet, par l'énorme dépréciation des assignats, tombés à 10/0 de leur valeur en brumaire an IV, puis successivement à 14, 9, 4 et même 3 sous par livre. Comme l'Etat continuait à recevoir à sa valeur nominale ce papier déprécié, ces paiements anticipés

ne procuraient au Trésor qu'un produit infime.

Cette faible importance des rentrées explique dans une certaine mesure l'indifférence relative du pouvoir législatif en matière d'impôt, les retards considérables qu'il apporte à voter les contributions. « Le retard apporté chaque année par le corps législatif dans l'assiette générale des contributions antérieures à l'an V, quoique très préjudiciable en lui-même, n'a cependant pas eu d'inconvénients bien sensibles à cause du peu de valeur du papier monnaie », explique la Commission des contributions directes de la commune de Paris. (1)

Cette situation dangereuse ne fait qu'empirer en l'an IV. La contribution personnelle et somptuaire pour cet exercice n'est votée que deux mois avant son expiration, le 22 thermidor an IV (9 août 1796). Pour éviter tout retard dans la perception, l'assemblée décide d'utiliser les mêmes rôles qu'en l'an III. Mais l'article 8 de la loi du 22 thermidor an IV abroge l'article 16 de la loi du 7 thermidor an III, qui autorisait le paiement d'avance. Désormais, chaque franc du rôle de l'an III devra être payé en mandats, valeur représentative de dix livres de blé, comme pour la contribution foncière, ou en numéraire. Puis la loi du 16 pluviôse an V (4 février 1797), après avoir interdit le paiement des impôts en assignats, écarte le paiement en mandats territoriaux.

1. Compte rendu par la Commission des contributions directes de la commune de Paris de ses opérations depuis le 1^{er} nivôse an III jusqu'au 20 fructidor an VII.

Le rapporteur de messidor an III attendait de la nouvelle contribution personnelle et somptuaire, grâce à la suppression des difficultés d'application, un rendement supérieur aux 60 millions arrêtés comme contingent en 1791. En fait, cette illusion fut vite dissipée. Le produit ne dépassa pas 18 millions environ pour l'an III et autant pour l'an IV.

La contribution personnelle et somptuaire de thermidor an III fut accueillie avec indifférence. Elle évitait tout arbitraire dans l'évaluation de la matière imposable et toute difficulté d'interprétation, elle ne souleva pas de nombreuses difficultés. Mais elle ne répondait pas au but cherché en 1791 d'atteindre par un impôt proportionnel les revenus mobiliers. Ecrasantes pour le luxe, si elles n'avaient été payables en assignats, les taxes somptuaires ne pouvaient assurer à l'Etat les mêmes recettes qu'un véritable impôt sur le revenu mobilier.

CHAPITRE III

LA LOI DU 14 THERMIDOR AN V

L'insuffisance du produit de taxes purement somptuaires contraint le Directoire à revenir, deux ans plus tard, à la combinaison d'une taxe personnelle, d'un impôt mobilier et de taxes somptuaires. Presque à la fin de l'année, après que des rôles d'acompte ont assuré le recouvrement d'après les rôles de l'an IV, la loi du 14 thermidor an V (1^{er} août 1797) consacre ce système, mais sur des bases tout à fait différentes de celles de la loi du 18 février 1791. Le contingent total est fixé à 60 millions, à répartir entre les 98 départements que comprend à cette époque le territoire de la France.

La cote personnelle n'est plus fixe, comme en 1791, mais varie de 30 sous à 120 livres. Les indigents en sont exempts.

Les taxes somptuaires frappent, suivant des taux progressifs, les domestiques, les chevaux et les voitures. La taxe sur les cheminées est supprimée.

Les domestiques, hommes ou femmes, sont assujettis à l'impôt, sauf les apprentis, compagnons, domestiques agricoles et ceux au-dessus de soixante ans. Le tarif est pour les hommes, de 3 francs pour le 1^{er},

12 francs pour le 2^e et 24 francs pour chacun des autres; pour les femmes, de 1 fr. 50 pour la 1^{re}, 3 francs pour la seconde, 6 francs pour chacune des suivantes. La taxe est réduite de moitié dans les communes de 5.000 âmes et au-dessous.

Les chevaux ou mulets de selle sont taxés à 6 francs, ceux de voiture à 24 francs pour le premier, 48 francs pour le second, en augmentant de 24 francs pour chacun en sus. Les cabriolets ou voitures à deux roues roulant habituellement sont tarifés à 50 francs; les carrosses ou voitures de luxe à 4 roues roulant habituellement, à 120 francs. Les taux sont réduits de moitié dans les villes de 10.000 à 50.000 habitants, et au quart, dans les communes de 10.000 âmes et au-dessous.

La contribution mobilière est rétablie, mais sur des bases entièrement différentes de celles de 1791. Plus exactement, elle n'a plus de base que celle, bien élastique, de l'article 18. Elle est réglée « en raison des produits et revenus de chaque contribuable, déduction faite des charges ». Elle ne comporte pas de maximum, ni de base légale d'après une présomption tirée de signes extérieurs. La seule règle est qu'elle ne peut être inférieure au double de la cote personnelle.

La loi de l'an V consacre donc une réaction complète contre le système indiciaire de 1791. La loi du 18 février 1791 avait voulu, en multipliant les présomptions, en fixant leur portée par des barèmes

inscrits dans la loi elle-même, remédier à l'arbitraire des évaluations de l'ancienne capitation. En l'an V, le souvenir de l'arbitraire, de l'inquisition fiscale, est oublié. On veut remédier aux inconvénients révélés par la loi de 1791, aux injustices imputées à ses dispositions. On préfère un mode de répartition plus large, moins enserré dans le réseau étroit de présomptions légales, libre de tenir mieux compte des facultés individuelles.

Contre le danger d'arbitraire que pourrait faire redouter la liberté entière d'appréciation des revenus, on croit se prémunir suffisamment, en confiant cette évaluation à des jurys d'équité, imités des jurys criminels. On ne concevait pas qu'ayant des jurés qui prononcent en leur âme et conscience sur la vie et l'honneur des citoyens, on n'en pût pas avoir pour décider de la fortune et des facultés des contribuables. L'assemblée s'était même refusée à admettre qu'ils pussent se tromper sciemment et à les rendre pécuniairement responsables en cas d'exemption erronée d'un contribuable.

Le contingent assigné par la loi à chaque département était d'abord réparti par les administrations de département entre les cantons, puis par les administrations de cantons entre les communes. La loi indiquait un moyen, d'ailleurs facultatif, de déterminer le taux moyen de la contribution personnelle par canton ou par commune. « Il suffit de prélever le tiers du contingent qui leur est assigné et de diviser ce tiers

par le nombre effectif des contribuables. » (Loi du 14 thermidor an V, art. 16.)

La répartition de la contribution mobilière était plus délicate, parce qu'elle ne reposait pas, comme les taxes personnelle et somptuaire, sur une base légale, et aussi parce qu'on la considérait comme un procédé susceptible de redresser les inégalités qu'aurait pu produire la répartition stricte et mathématique de la taxe personnelle.

L'Instruction sur l'application de la loi s'expliquait ainsi sur ce point : « Deux communes d'une égale population peuvent, l'une, renfermer plusieurs citoyens riches, l'autre n'être composée que de citoyens peu aisés : elles auront cependant reçu, par la première opération, une somme égale en cote personnelle. C'est par la répartition de la cote mobilière que vous ferez arriver le contingent total de chacune d'elles à sa juste proportion... Vous ne perdrez pas de vue surtout, qu'en général, les campagnes, excepté celles qui renferment de riches fermiers, présentent beaucoup moins de facultés mobilières que les villes. » L'Instruction recommandait aussi de tenir un grand compte de l'importance commerciale et industrielle des villes, pour augmenter sensiblement leur part de contribution mobilière, quitte à n'en attribuer aucune à une petite commune où la contribution personnelle semblerait être tout ce qu'elle peut supporter.

Ces instructions étaient d'ailleurs facultatives, et

l'on peut se demander quel intérêt il y avait à formuler des règles aussi précises de répartition pour l'impôt personnel, puisqu'on laissait aux administrations centrales toute liberté d'en corriger les résultats par la fixation du contingent mobilier.

Aussi les administrations suivent-elles pour le répartition les méthodes les plus diverses, tenant compte du nombre de feux, du chiffre absolu de la population, des ressources industrielles, commerciales ou agricoles, du nombre d'artisans ou du bétail, ou même des bases des rôles de 1791, 1792, de l'an III, etc.

La répartition entre les contribuables appartient ensuite au jury d'équité, composé, suivant la population du canton, de cinq ou de sept membres, nommés par l'administration municipale, deux parmi les contribuables les plus aisés du canton, trois parmi les moyens, deux parmi les moins imposés. Les contribuables sont assujettis à déclarer leur loyer d'habitation, leurs profession, traitement, fermage ou patente, le nombre de leurs domestiques, chevaux de luxe et voitures, et leur situation de famille. La cote personnelle est répartie en proportion des revenus fonciers et mobiliers, la cote mobilière, après déduction des revenus immobiliers. Le jury d'équité fixe les cotes individuelles d'après ces éléments, « en son âme et conscience », sans autre limite légale que celle du double de la cote personnelle au minimum.

Le principe de l'imposition sans base légale par des jurys d'équité, sur lequel le pouvoir législatif avait

fondé de grandes espérances, ne tarda pas à faire apparaître ses dangers dans son application. Jamais les réclamations ne furent plus nombreuses qu'en l'an V et en l'an VI. La plupart mettaient en question le fondement même de la nouvelle législation, en invoquant l'arbitraire de la taxation. La Constituante, en 1791, avait voulu mettre fin aux vexations arbitraires qu'on reprochait aux impôts de l'ancien régime de susciter et, dans ce but, elle avait multiplié les règles légales d'assiette. Le contribuable qui se prétendait trop imposé pouvait en justifier par ses quittances de loyer. En l'an V, le Directoire a voulu réagir contre les complications et les injustices de cette évaluation rigide du revenu par le loyer, impuissante, estimait-il, à révéler exactement les facultés contributives. Mais la confiance qu'il avait placée dans l'impartialité libre des hommes apparut bientôt peu justifiée. Une masse de plaintes s'élevèrent contre le taux de l'impôt et l'extrême partialité d'un grand nombre de jurys d'équité. Les contribuables n'ont d'autre ressource que de comparer leur imposition avec celle des voisins, dont ils dénoncent le train de vie notoire, le commerce prospère, et d'incriminer les abus des membres du jury, qui ont allégé leurs propres cotes, et celles de leurs parents, amis et partisans. Des administrations de cantons accusent l'intérêt particulier, la corruption et les basses passions, qui écartent toute justice de la taxation, ils reprochent au système de l'an V d'être plus vexatoire et plus

arbitraire que celui de l'ancien régime, et de ne laisser aucun recours contre des décisions prises par les jurys « en leur âme et conscience ».

Cet afflux de réclamations, accompagnées de refus de payer l'impôt, l'incertitude des bases à adopter dans les dégrèvements, obligèrent le Directoire à voter la loi du 9 vendémiaire an VII, relative aux décharges et aux dégrèvements sur la contribution personnelle et mobilière des années V et VI. En principe, tout contribuable est admis à réclamer, si sa cote personnelle ou mobilière excède le vingtième de son revenu, et le quarantième, pour les citoyens dont les revenus consistent en traitements publics, rentes ou pensions (art. 1, 2 et 3), sans préjudice des charges et de la situation de famille. Les sommes dégrevées sont imputées sur le fonds de non-valeurs assigné à chaque canton, égal au cinquième, au maximum, du contingent total du département. L'excédent est réimposé sur les contribuables qui n'ont pas obtenu de réduction (art. 4 à 11).

La loi du 9 vendémiaire an VI, en vue d'assurer le recouvrement rapide de l'impôt pour l'année VI, avait décidé de maintenir pour cet exercice les bases de la loi de thermidor an V : mais cette mesure s'explique par le faible intervalle entre les deux lois, qui n'avait pas encore permis de constater les dangers du système de thermidor an V. Le mouvement de réclamations, de plaintes et de critiques contre son application fut si violent et si universel que le Direc-

toire fut obligé de l'abandonner, après une expérience qui n'avait guère duré plus d'une année. Les résultats avaient été à ce point déplorables qu'on entendit des orateurs déclarer à la tribune des Cinq-Cents que la loi de thermidor était l'œuvre des ennemis de la République, qui avaient cherché à la perdre en diminuant les ressources du Trésor par une mauvaise loi. En conférant aux jurés un pouvoir d'appréciation sans limite légale, en attendant d'eux les sentiments de justice qui animaient les jurés criminels, le Corps législatif s'était trompé. A défaut de règle précise d'assiette, le contribuable, toujours porté à se trouver trop imposé, privé d'une base légale de discussion, a tendance à incriminer l'appréciation de ses revenus, à la comparer à celle de ses voisins, à voir dans les irrégularités d'évaluation l'influence de questions de personnes et de passions.

L'expérience de la loi du 14 thermidor ne fut pas perdue. Le législateur, profitant des leçons que lui donnait la mise en pratique, depuis 1791, de régimes aussi opposés, s'efforça d'arrêter un système qui échappât à la fois à l'arbitraire qui condamnait la loi de thermidor et à la complication qui avait fait échouer la loi de 1791.

Il y réussit avec les lois du 3 nivôse an VII, qui vont fixer pour plus d'un siècle le principe de l'imposition des revenus mobiliers.

CHAPITRE IV

LES LOIS DU 3 NIVÔSE AN VII

La faveur accordée par la Constituante aux impôts directs, sous l'influence de la doctrine des physiocrates, s'était évanouie en présence des immenses besoins du Trésor, et les réclamations que n'avait cessé de susciter, depuis 1791, la contribution mobilière avaient déterminé un mouvement dans le sens de son allègement. La loi du 9 vendémiaire an VI établit un certain nombre d'impôts indirects, qui désormais forment l'élément principal des recettes fiscales. La part demandée aux contributions foncière et mobilière, qui atteignait, en 1791, 360 millions sur 560 millions de recettes, fut réduite à 240 millions sur 600 millions au budget de l'an VII. Le contingent de la contribution mobilière, déjà abaissé de 60 à 50 millions en l'an VI, fut arrêté pour l'an VII à 30 millions. Cette mesure, justifiée par la stagnation des affaires et la présence d'un grand nombre de citoyens aux armées, ne supprimait pas les difficultés relatives à la répartition, qui avaient à la fois retardé le recouvrement et suscité les plaintes les plus vives des administrés.

Le Directoire s'efforce, par les deux lois du 3 ni-

vôse an VII, de remédier à la fois aux inconvénients qu'avaient révélés, dans leur mise en application, la contribution de 1791 et celle de l'an V.

Le système de la taxation laissée à l'arbitraire de jurys d'équité étant définitivement condamné par l'opinion, le législateur l'abandonne. « Nous désirons, écrit le 17 brumaire an VII le rapporteur aux Cinq-Cents, que ce soit la loi qui fasse désormais la répartition, nous voulons moraliser l'impôt en éloignant de son application les passions que quelques jurys d'équité apportaient à cette opération. Dans plus d'une localité, ces passions ont occasionné de funestes résistances au recouvrement. »

La loi du 3 nivôse an VII revient donc au système de la base légale de l'impôt mobilier, de l'assiette d'après les signes extérieurs désignés par la loi. Mais si elle conserve le principe, des taxes personnelle et somptuaire, elle abandonne sur deux points essentiels le mode de calcul de l'impôt mobilier établi par la loi de 1791. Prétextant les complications imposées aux agents des contributions par les barèmes fixant le rapport du loyer au revenu, elle renonce aux tarifs progressifs de présomption du revenu d'après le loyer, combinés avec les exceptions, déductions et calculs au milieu desquels les administrations locales s'étaient perdues. Elle néglige délibérément cette relation et elle répartit simplement le contingent mobilier au marc le franc du loyer d'habitation personnelle de chaque habitant. (Art. 21.)

La transformation de la fonction fiscale du loyer, érigé en base immédiate de la contribution mobilière, au lieu d'être un indice qui présume le revenu servant de base à l'impôt, oblige le législateur à sacrifier un autre principe de la loi de 1791, celui de la déduction des revenus fonciers. L'Assemblée Constituante n'avait entendu frapper par la contribution mobilière que les revenus exclusivement mobiliers. La présomption tirée du loyer dégageant l'ensemble des revenus du contribuable, y compris les revenus de ses immeubles, la déduction avait pour but d'éviter un double emploi, l'imposition à la mobilière de revenus déjà frappés par la contribution foncière. La loi de 1791 n'avait fait que suivre l'exemple de l'ancien régime, où la taille et les vingtièmes distinguaient les revenus fonciers de ceux de « l'industrie ». En l'an V, les jurys d'équité n'arbitraient de même les revenus imposables que sous déduction de ceux qui figuraient déjà au rôle foncier. Mais en l'an VII, ce furent les complications et les difficultés d'application qui firent abandonner ce principe, comme celui de la taxation du revenu progressivement estimé d'après le loyer.

Pour excuser l'injustice résultant de la double imposition du revenu immobilier, le rapporteur au Conseil des Anciens, le 2 nivôse an VII, faisait remarquer le taux infime de la contribution mobilière : « On objectera en vain que par ce mode de répartition, la contribution cessera d'être exclusivement mobilière... Car l'impôt sera insensible pour les con-

tribuables, puisque, l'un dans l'autre, ceux-ci ne paieront pas chacun plus de 0 fr. 50 0/0. »

Ce faible taux était la conséquence de la réduction de moitié du contingent total de l'impôt personnel mobilier, car le montant de la contribution personnelle, produit du nombre de contribuables par la valeur de trois journées de travail, restant à peu près constant et évalué à 20 millions, représentait désormais les deux tiers du total, au lieu d'un tiers de l'ancien contingent.

Le complément comprenait le produit des taxes somptuaires, jusqu'à concurrence de 1.500.000 francs, la retenue sur les traitements des fonctionnaires, fixée à 3 millions et la contribution mobilière pour l'excédent seulement, soit 5 millions et demi.

La loi de 1791 avait corrigé la présomption du revenu en tenant compte des charges de famille. Le contribuable ayant plus de trois enfants était dégrevé d'une classe, celui qui en avait plus de six, de deux classes; le célibataire était, au contraire, relevé d'une classe. La loi du 3 nivôse an VII ne maintient pas l'exonération des pères de famille et rehausse seulement de moitié le loyer de base des célibataires femmes. (Art. 23 & 24.)

Malgré le caractère d'impôt de quotité résultant de sa nature, l'impôt personnel participait de l'impôt de répartition, puisque son contingent était estimé d'avance par la loi et englobé dans le contingent total de la contribution personnelle mobilière.

Conformément à la constitution de fructidor an III, l'impôt personnel était fixé à la valeur de trois journées de travail; la valeur de la journée devait être appréciée par les autorités locales, pour chaque canton, entre un minimum de 0 fr. 50 et un maximum de 1 fr. 50. La taxe personnelle variait donc de 1 fr. 50, minimum antérieurement admis en l'an V, à 4 fr. 50, maximum inférieur au minimum (5 francs) de l'an III.

Les taxes somptuaires atteignaient les domestiques, les chevaux et les voitures, suivant des tarifs progressifs.

Les domestiques hommes étaient taxés à raison de 6 francs le premier, 12 francs le second et 18 francs chacun des suivants, à l'exception des domestiques agricoles ou âgés de plus de 60 ans, et des commis et compagnons. Les femmes, qu'on avait songé à exonérer, payaient 1 fr. 50 pour la première, 3 francs pour chacune en sus.

Les chevaux et voitures de luxe étaient seuls imposables, les chevaux à raison de 24 francs le premier, 48 francs pour chacun des autres, dans les villes d'au moins 2.000 habitants, de 6 francs le premier, 13 francs le second, 24 francs chaque suivant, dans les communes rurales. Les voitures à 2 roues payaient 50 francs, les voitures à 4 roues, 100 francs.

La retenue sur les salaires était une innovation. On reprochait à la loi de 1791 d'avoir surchargé les fonctionnaires, au régime de l'an V, d'avoir frappé très

inégalement les mêmes traitements. La retenue au moment du paiement du traitement supprimait les frais de perception et rendait l'impôt plus léger. Un revirement s'étant produit dans l'opinion contre l'impôt progressif, le taux de la retenue était fixé uniformément au 20^e. Tous les traitements payés sur les fonds publics étaient passibles de la taxe, sauf les soldes d'activité des armées de terre et de mer.

Les principes d'assiette et les tarifs ainsi posés, il restait à répartir le contingent général. C'est un des problèmes les plus délicats de tout impôt de répartition, et les critiques les plus vives avaient été adressées aux anciennes méthodes de répartition, notamment entre les départements. Faute de temps, de bases solides d'appréciation dans le passé, les inégalités tendaient à se perpétuer. La commission des Cinq-Cents répartit le contingent mobilier proprement dit en tenant compte « de la direction suivie par les ressources de l'Etat », c'est-à-dire des fonds affectés aux salaires, aux fournitures et entretien des armées et de la marine, et des avantages économiques résultant de la situation ou de l'industrie. Mais la commission n'ayant pas fourni par département le détail de sa méthode, la résolution du 15 frimaire an VII, en vue d'arrêter des bases indiscutables pour l'an VIII, ordonna aux administrations centrales et aux commissaires du Directoire exécutif d'envoyer au Ministre des Finances le tableau détaillé de l'as-

siette, par canton, des contributions personnelle, mobilière, somptuaire, de retenue, le nombre des cotes, la somme distincte de chaque partie de ces contributions.

Malheureusement la détermination des facultés contributives des départements était une tâche des plus malaisées, d'autant plus que leur situation économique était susceptible de se modifier d'une année à l'autre. Aussi cette opération tant espérée ne fut-elle jamais achevée : en l'an VIII, en l'an X, on dut conserver les bases départementales de l'an VII, et plus tard, le problème du contingent départemental se posera de nouveau avec acuité

La loi du 3 nivôse an VII, fixe cependant certaines règles de répartition, sur lesquelles il convient de s'arrêter un moment

Un tableau annexé à la loi du 3 nivôse indiquait la part de chaque département en contribution personnelle et mobilière, les taxes somptuaires et la retenue étant des impôts de quotité perçus sur états dressés dans chaque commune. Pour éviter tout arbitraire, la loi précisait la méthode suivant laquelle la répartition devait être opérée.

Le montant de la contribution personnelle de chaque canton était obtenu en multipliant la valeur de trois journées de travail par le sixième de sa population. Le contingent personnel du département était formé par addition des contingents cantonaux; son contingent mobilier était l'excédent sur ce chiffre du

contingent total. Il se répartissait entre les cantons, pour un tiers à raison de la population, pour les deux autres tiers, à raison de la somme des patentes de chaque canton. Après addition des centimes, le contingent était réparti suivant les mêmes règles entre les cantons ou les communes.

Restait à répartir entre les contribuables le contingent communal, grossi des centimes additionnels pour fonds de non-valeurs et dépenses départementales, cantonales et communales.

L'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII, relative à l'impôt foncier, institue des répartiteurs, « citoyens capables, choisis par l'administration municipale parmi les propriétaires fonciers de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels. » Ces fonctions sont obligatoires et ne peuvent être refusées que pour une des causes énoncées par la loi, et dont l'administration de canton est juge.

Avec l'agent de la municipalité, les répartiteurs recueillent les déclarations que les contribuables sont astreints à faire, dans les cinq jours de la publication de la loi, sur leurs éléments imposables, et leur situation de famille. Ils les examinent et suppléent à leurs inexactitudes et à leurs lacunes.

Le contingent communal une fois reçu, dans les cinq jours ils procèdent à la répartition individuelle, non plus arbitrairement, comme les jurys d'équité, mais en suivant les prescriptions légales. Ils taxent du

montant de trois jours de travail, suivant la valeur fixée pour tout le canton, tout habitant de l'un ou de l'autre sexe domicilié dans la commune depuis plus d'un an, jouissant de ses droits, et non réputé indigent. La jouissance des droits s'entend, non des droits politiques, puisque ceux qui en sont privés et les femmes sont imposés, mais des droits civils, indépendamment de leur exercice. Le mineur qui a des biens personnels est assujéti à l'impôt personnel mobilier.

La différence entre le contingent communal et le produit de la contribution personnelle forme le contingent mobilier. Pour fixer la part de chaque contribuable, les répartiteurs additionnent le montant des valeurs locatives d'habitation (à l'exclusion des locaux servant à l'exercice des professions patentables) des citoyens imposés à la contribution personnelle, en doublant cette valeur locative pour les célibataires, et en exceptant les fonctionnaires n'ayant pas d'autres revenus mobiliers que leur traitement.

Les répartiteurs divisent le contingent mobilier par le total des valeurs locatives ainsi obtenu. Le quotient est le centime le franc, ou taux de l'impôt par franc de valeur locative. La part de chaque contribuable s'obtient en multipliant le centime le franc par la valeur locative de son habitation.

Enfin les répartiteurs dressent l'état-matrice des taxes somptuaires et de la retenue et, sur ces bases, la municipalité de canton calcule les taxes.

Le paiement de la contribution est exigible par

douzième, sauf pour les taxes somptuaires, qui doivent être acquittées dans les deux mois de la mise en recouvrement du rôle.

L'abandon du principe de la déduction des revenus fonciers faisait perdre à la contribution mobilière de l'an VII le caractère d'impôt sur l'ensemble des revenus mobiliers, que lui avait donné la loi de 1791 et dans la mesure où il reprenait les revenus fonciers, il affectait la physionomie d'un impôt de superposition. Il avait déjà revêtu, dès ses débuts, cet aspect à l'égard des revenus commerciaux, lorsque la loi des 21-27 mars 1791, un mois après l'institution de la contribution mobilière, avait créé un impôt des patentes frappant d'un droit proportionnel l'habitation et les magasins des commerçants. Cette considération avait entraîné la suppression, d'ailleurs très éphémère, par la Convention, de l'impôt des patentes.

Cependant après avoir réduit de moitié la contribution mobilière, le Directoire fut bientôt contraint par l'insuffisance des recettes budgétaires à imaginer un autre impôt d'un caractère tout à fait analogue, à la fois taxe somptuaire et contribution sur le revenu global présumé. La contribution des portes et fenêtres, créée par la loi du 4 frimaire an VII, frappe les ouvertures d'après un tarif qui combine leur nature et le chiffre de la population. Le produit de cet impôt de quotité s'incorpore au contingent total de la contribution des portes et fenêtres, impôt de répartition dans son ensemble, qui se complète d'un droit

assis sur la valeur locative des locaux. Fixé d'abord à 17 millions, le produit à recouvrer fut successivement doublé, puis triplé dès l'an VII.

La même année, le 6 prairial, le Directoire établit une subvention extraordinaire de guerre, qui ajoute aux rôles définitifs de la contribution mobilière de l'an VII un dixième sur la taxe personnelle, 0 fr. 50 à 1 franc par franc sur la taxe mobilière, et double les taxes somptuaires.

Non touchés par la subvention de guerre, les traitements des fonctionnaires sont bientôt frappés d'un prélèvement de 5 à 10 0/0 (loi du 27 floréal an VII) puis, de 10 à 25 0/0 (loi du 1^{er} thermidor an VII).

Quelques jours après, rétablissant deux principes qui semblaient définitivement condamnés, la progressivité de l'impôt et le jury d'équité, la loi du 19 thermidor an VII adopte un emprunt forcé, auquel elle assujettit les contribuables inscrits au rôle de la contribution foncière ou de la contribution mobilière. ces derniers pour une cote supérieure à 100 francs, et suivant un tarif progressif. L'évaluation et la taxation sont faites, en toute indépendance et selon leur conscience, par des jurys de citoyens pris parmi les contribuables non atteints par l'impôt.

Dès le 27 brumaire an VII, les Consuls firent abroger l'emprunt forcé, qui avait eu pour conséquences désastreuses l'arrêt des affaires industrielles et commerciales, le chômage, la disparition de l'argent. Il fut remplacé par une taxe de 25 centimes

additionnels aux contributions foncière, personnelle, mobilière et somptuaire.

La progressivité disparut aussi de la retenue sur les traitements. La loi du 25 frimaire an VIII fixa cette retenue au taux uniforme d'un cinquième et la sépara complètement de la contribution personnelle mobilière. L'année suivante, cette taxe fut supprimée par un arrêté des Consuls du 27 vendémiaire an IX, sur avis du Conseil d'Etat, comme conséquence de la réduction des traitements et de la contribution personnelle mobilière et pour ne pas rompre, au préjudice des salariés publics, le principe d'égalité de répartition des impôts entre tous les citoyens.

Ainsi dégagée, la contribution personnelle, mobilière et somptuaire subsiste, sans changements bien notables, pendant tout le Consulat. Le régime, simplifié et assis sur des bases légales, organisé par les lois du 3 nivôse an VII, est entré dans les mœurs. Il ne soulève plus les mêmes récriminations qu'entendaient sans cesse les pouvoirs publics, depuis 1791, et l'on n'assistera plus à des expériences nouvelles tous les deux ans.

Par suite de l'addition de la subvention de guerre (15 millions), puis de la disjonction de la retenue (5 millions), la contribution personnelle mobilière est portée pour l'an VIII à 40 millions (loi du 17 fructidor an VII, 3 septembre 1799). Les bases de répartition de l'an VII sont conservées. Pour obtenir le produit de 40 millions, la valeur de la journée de

travail fut élevée de 0.75 au minimum à 2 francs au maximum (produit : 30 millions). La contribution mobilière fut augmentée dans la même proportion (8.700.000 francs). Les 1.300.000 francs restants furent attribués aux taxes somptuaires. Cette diminution était justifiée par le faible rendement de ces taxes et la disparition du luxe.

Pour racheter les retards permanents dans les recouvrements et dégager le législateur de l'obligation de prendre des mesures à la dernière heure, le projet relatif aux contributions de l'an IX fut, pour la première fois, déposé six mois d'avance. Grâce à cette mesure et surtout à la substitution (loi du 3 frimaire an VII) à l'agence des contributions d'une direction des contributions directes, composée d'agents mieux recrutés et moins nombreux, les rôles en retard de l'an VII, ceux de l'an VIII et même de l'an IX, entrèrent en recouvrement dès les premiers mois de l'an IX. En l'an IX, en l'an X et en l'an XI, les bases d'assiette et de répartition restent les mêmes, à part deux modifications en l'an X et en l'an XI.

En l'an X, on rétablit le principe de la Constituante que nul ne peut être imposé qu'au lieu de sa principale habitation. Cette mesure a pour but de remédier à un abus : des citoyens, propriétaires de maisons dans diverses communes, fixaient leur domicile dans l'habitation ayant la moindre valeur, afin d'obtenir une taxe sensiblement inférieure à celle qu'ils auraient dû supporter.

En l'an XI, la nature des taxes somptuaires est légèrement modifiée. Elles participaient à la fois de l'impôt de répartition, car la loi déterminait un produit fixe, et de l'impôt de quotité, en ce qu'elle ne faisait pas la répartition. Aussi voyait-on fréquemment des maires et des répartiteurs omettre des objets assujettis aux taxes somptuaires. « Jusqu'ici, remarque un rapport au Tribunat, un grand nombre de communes n'ont pas fait de rôle des taxes somptuaires, parce que l'impôt de quotité étant perçu dans l'intérêt du gouvernement, elles pensaient qu'il valait mieux laisser dans la commune l'argent qu'aurait pu produire l'assiette de ces taxes, au lieu de l'envoyer au Trésor public. » (1)

La diminution constante de leur produit, malgré le retour de la paix intérieure, détermine le gouvernement à les comprendre dans le montant total à répartir entre les départements, les districts et les communes (loi 13 floréal an X, 3 mai 1802, art.4). Désormais les communes n'avaient plus aucun intérêt à omettre des objets, puisque le montant des taxes somptuaires diminuait d'autant la contribution mobilière, la plus difficile à asseoir et à recouvrer. Le contingent total fut élevé de 2 millions.

Après avoir survécu quelques années à la taxe de retenue, les taxes somptuaires disparurent à leur tour, en vertu de la loi du 24 avril 1806. La Révo-

1. Rapport du 10 floréal an XI au Tribunat sur les contributions directes de l'an XI.

lution les avait cependant toujours considérées comme les plus justes, car elles n'atteignaient que les riches et les plus faciles à lever, grâce à leur caractère d'impôt de quotité. Mais comme il arrive parfois pour les impôts sur le luxe, la rareté relative de la matière imposable, compromise pendant de longues années par la situation troublée à l'extérieur et à l'intérieur, n'assurait qu'un rendement, assez médiocre. En province, le recouvrement ne compensait plus la peine de la confection des rôles et de la perception, l'assiette suscitant d'interminables discussions sur l'affectation des voitures et des chevaux. Une réforme importante, sur laquelle nous reviendrons longuement, avait d'ailleurs rendu cette abrogation à peu près indifférente au Trésor public, en supprimant ces taxes à Paris, qui en payait la grosse part.

Ainsi amputée de la taxe de retenue, puis des taxes somptuaires, la contribution personnelle mobilière prend la physionomie qu'elle conservera définitivement, sauf pendant une très courte période en 1831, jusqu'à son abrogation en tant qu'impôt d'Etat en 1917.

Elle réalise l'union, assez mal assortie en logique, d'une capitation et d'une contribution sur les loyers. La contribution mobilière, après avoir perdu, dès le mois de mars 1791, son caractère d'impôt sur les revenus mobiliers, pour devenir à l'égard des patentables un impôt de superposition sur le revenu global, a vu s'accroître en l'an VII ce caractère d'impôt de

superposition par l'abandon de la déduction des revenus fonciers. Mais en même temps, réforme autrement grave, elle a perdu la fonction d'impôt sur le revenu mobilier global, que lui avait assignée la Constituante. En 1791, l'ensemble des cotes mobilière et d'habitation et des taxes somptuaires formait un tout, destiné à saisir dans la complexité de ses signes extérieurs le revenu. Le loyer d'habitation en paraissait l'indice essentiel et, par le jeu d'un barème progressif, de surcharges ou de réductions d'après la situation de famille, le législateur s'était efforcé de saisir d'aussi près que possible la relation entre le loyer et le revenu. C'est le revenu qui servait de base aux cotes mobilière et d'habitation; c'est le complément présumé de revenu que la taxation des domestiques, des chevaux, des voitures avait pour objet d'atteindre. En modifiant les procédés d'assiette, la loi de l'an V avait conservé le principe même de l'imposition du revenu, elle avait même tenté de le saisir plus exactement par une évaluation directe.

La réforme de l'an VII abandonne cette conception de l'imposition du revenu. Sans doute, en frappant le loyer, c'est bien le revenu qu'en définitive, le législateur se propose d'atteindre, grâce à son signe extérieur le plus sûr. Mais ce n'est plus là qu'une conception fiscale idéale. Administrativement, pratiquement, la contribution mobilière n'est plus assise sur le revenu, mais sur le loyer. C'est un impôt sur les loyers d'habitation, proportionnel aux valeurs lo-

catives. On ne cherche plus, par la progressivité de l'assiette, comme en 1791, ou du taux, à saisir la relation du loyer au revenu; on néglige un autre indice de cette relation, les charges de famille, et plus tard, on supprimera la majoration prévue pour les célibataires. Quelques années après, le dernier correctif, les éléments de luxe disparaît avec la suppression des taxes somptuaires. La contribution mobilière, impôt personnel sur le revenu, est devenu un impôt sur les loyers d'habitation.

La différence n'est pas purement théorique, mais extrêmement importante en pratique et elle ne tarde pas à se manifester. Suivant les errements antérieurs, des répartiteurs, dès l'an IX, ne prennent pas le loyer comme unique base de la contribution mobilière, mais font entrer en ligne de compte les facultés mobilières ou industrielles, lorsqu'elles font présumer un revenu supérieur à celui qu'indique le loyer. Une lettre du ministre des Finances du 7 germinal an IX les rappelle à la stricte observation de la loi du 3 nivôse an VII, c'est-à-dire à l'imposition exclusive des valeurs locatives d'habitation.

La lutte n'est cependant pas terminée entre les principes de la personnalité et de la réalité de l'impôt mobilier. Au cours du xix^e siècle, nous assisterons encore à des tentatives en vue de substituer le revenu au loyer comme base de l'impôt : tentatives pratiques, condamnées par le texte de la loi; mesures législatives, d'ailleurs incomplètes, en vue de cor-

riger directement ou indirectement le défaut d'équité de l'impôt réel sur les loyers : prélèvement total ou partiel de la contribution personnelle mobilière sur les produits de l'octroi ; exonération des loyers au-dessous d'un certain chiffre ; déduction d'un minimum de loyer ; progressivité du taux de l'impôt ; déductions pour charges de famille ou d'autres indices de situation personnelle. Comme ces dispositions ont été d'abord prises à l'égard des contribuables parisiens et que certaines d'entre elles leur sont encore spéciales, nous en réunirons l'étude dans les développements sur la contribution mobilière à Paris.

CHAPITRE V

LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE DE 1806 A 1832

Si l'on met à part ces essais de personnalisation, la contribution personnelle mobilière a pris sa forme définitive à partir des lois de nivôse an VII et de la disjonction des taxes somptuaires. Les longs développements que nous avons consacrés aux lois de nivôse nous permettent de passer très rapidement sur les modifications apportées à la contribution personnelle mobilière depuis cette époque.

Telle que l'avaient organisée les lois de nivôse, la contribution personnelle mobilière n'avait plus à redouter les reproches de complication ou d'arbitraire qui avaient déterminé l'échec des systèmes de 1791 et de l'an V. Mais le problème de la répartition entre les départements, cantons, communes et contribuables continuait à révéler des inégalités qui, pendant toute l'existence de cet impôt, seront le principal et redoutable grief contre lui et poseront constamment devant le Parlement et l'opinion le problème de la péréquation et celui de la nature même de l'impôt.

Ces inégalités se révèlent par des faits flagrants. Dans certaines communes, la contribution mobilière égale ou dépasse la valeur locative des habitations;

dans d'autres, la contribution personnelle fournit à elle seule tout le contingent demandé, ou même le dépasse et permet de ne pas imposer aux contribuables la totalité des trois journées de travail. Enfin la répartition d'une partie du contingent à raison d'un contribuable par six habitants avantage certaines communes au détriment d'autres communes.

Aussi, en 1819, un député, Cornet d'Incourt, demande-t-il la transformation de la contribution personnelle mobilière en impôt de quotité (1). Cette proposition est repoussée par la Chambre, mais dès l'année suivante, sur l'initiative du gouvernement, la loi du 23 juillet 1820 substitue une méthode nouvelle au mode de répartition établi en l'an VII. Désormais la répartition entre les départements, arrondissements et communes se fera, pour la contribution mobilière, d'après les valeurs locatives des locaux affectés à l'habitation, pour la contribution personnelle, d'après le nombre de contribuables passibles de cette taxe, multiplié par le prix de trois journées de travail, déterminé par le Conseil général, sur la proposition du préfet.

L'administration des contributions directes fit procéder à une enquête en vue de déterminer le montant des valeurs locatives d'habitation dans chaque département. Ces opérations révélèrent de sensibles inégalités, mais comme elles avaient été imparfaitement exécutées, et surtout que les chiffres constatés, s'élevant au total à 155.286.836 francs, étaient trop faibles

1. Séance du 1^{er} mai 1819.

et auraient fait ressortir, par rapport au contingent de la contribution, un taux moyen d'imposition de 20 0/0 environ, on n'osa pas s'en servir. La loi du 31 juillet 1821 ordonna que les éléments recueillis seraient complétés et revisés. On utilisa les résultats du recensement des portes et fenêtres effectué en 1822 comme base, dans chaque département, d'une nouvelle répartition entre les arrondissements et les communes.

Une nouvelle enquête fut confiée par le Ministre des Finances aux inspecteurs généraux du cadastre et aux agents des contributions directes. Les calculs, centralisés et revisés par une commission spéciale, firent ressortir le montant total des valeurs locatives d'habitation à près du double de l'évaluation précédente (303.832.731 francs). Cependant ces chiffres ne furent pas non plus utilisés pour une nouvelle répartition entre les départements. La loi du 6 juillet 1826 accorda un dégrèvement sur la contribution personnelle mobilière et se contenta d'autoriser les conseils généraux à se servir de ces résultats pour effectuer le dégrèvement des cotes individuelles.

En 1828, des commissaires spéciaux furent chargés de procéder à une nouvelle révision, en tenant compte de tous les documents précédemment recueillis et des changements survenus par suite des constructions nouvelles et des démolitions. Ce travail fit ressortir le montant des valeurs locatives à 384.008.125 francs et, après corrections, à 393.097.331 francs.

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement de Juillet envisagea une réforme plus radicale. En vue de faire disparaître les inégalités choquantes entre les départements, les arrondissements et les communes, il déposa un projet de loi tendant à convertir la contribution personnelle mobilière en impôt de quotité. L'exposé des motifs, rédigé par le baron Louis, mettait en relief, en termes heureux, la supériorité de l'impôt de quotité : « L'impôt de répartition a l'avantage d'épargner au gouvernement toutes les difficultés de la perception et tous les hasards des non-valeurs, en laissant aux communes le soin du recouvrement.

Mais cet avantage, plus apparent que réel, ne saurait être mis en balance avec les avantages nombreux et incontestables attachés à l'impôt de quotité.

« Ce dernier ne présume pas, d'une manière arbitraire, comme l'autre, le produit de l'impôt. Il ne demande pas à une localité beaucoup plus ou beaucoup moins qu'elle ne doit payer.

Il taxe exactement les contribuables... Il suit les variations de la matière imposable... En un mot, il est simple, équitable, et aussi conforme à l'égalité due aux particuliers que favorable à l'intérêt de l'Etat. »

Cependant l'impôt personnel mobilier était si bien entré dans les habitudes, et le souvenir des jurys d'équité était encore si vivant, que ce projet souleva une vive opposition à la Chambre des députés. On objectait les difficultés d'assiette de la contribution

mobilière transformée en impôt de quotité; on redoutait les vexations de la part des contrôleurs des contributions, substitués par le projet, pour les évaluations, aux répartiteurs choisis parmi les contribuables.

Ce conflit aboutit à une transaction. D'accord avec le gouvernement, la loi du 26 mars 1831 transforma la contribution personnelle en impôt de quotité, et maintint à la contribution mobilière son caractère d'impôt de répartition. La taxe personnelle fut fixée entre 2 fr. 10 et 4 fr. 50, d'après un tarif proportionné à l'importance des villes. La taxe mobilière, complètement séparée, vit son contingent porté au produit total des deux taxes en 1830 (27 millions) dont on déduisit 3 millions, à titre de dégrèvements aux départements les plus surchargés.

La réforme de l'impôt personnel ne fut pas de longue durée. L'augmentation du produit de l'impôt fut acquise au prix de perquisitions, de contacts directs et répétés de l'administration avec le public, qui soulevèrent des plaintes, et même des troubles. Séparé de l'impôt mobilier, l'impôt personnel fut considéré comme une capitation intolérable. Dès 1832, la loi du 21 avril restitua à l'impôt personnel son caractère de répartition.

CHAPITRE VI

LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE DE 1832 A 1917

La loi du 21 avril 1832 est restée la loi organique de la contribution personnelle mobilière jusqu'à son abrogation en 1917 pour la part de l'Etat, et elle la régit encore à l'heure actuelle pour les centimes locaux. Elle maintient d'ailleurs dans ses grandes lignes la législation antérieure à 1831, ce qui nous permet d'être bref sur son étude générale.

La contribution reste fixée à la valeur de 3 journées de travail. Le prix de la journée est arrêté, par le Conseil général, sur la proposition du préfet, entre un minimum de 0 fr. 50 et un maximum de 1 fr. 50. La contribution personnelle est due une seule fois, dans la commune du domicile réel.

La contribution mobilière, établie sur la valeur locative, frappe au contraire toute habitation à la disposition du contribuable.

La loi de 1832 arrêta à 34 millions le contingent des taxes personnelle et mobilière réunies et en décidait la répartition entre les départements sur les bases suivantes : un tiers au centime le franc du montant des taxes personnelles des rôles de 1831 ; un tiers d'après les contingents mobiliers de 1830 ;

un tiers d'après les valeurs locatives constatées en 1829, au cours de l'enquête des commissaires spéciaux et dont le tableau par département avait été annexé à la loi du 26 mars 1831.

Le législateur réservait la revision périodique de cette répartition. L'article 31 de la loi disposait que, dans la session de 1834, puis de cinq en cinq ans, un nouveau projet de répartition serait soumis aux Chambres, d'après une revision des valeurs locatives opérée avec le concours des autorités locales et des contribuables eux-mêmes.

Les opérations ne furent terminées qu'en 1836. Elles ne modifiaient pas sensiblement la position respective du plus grand nombre des départements. Aussi la répartition primitive fut-elle maintenue par la loi du 14 juillet 1838, qui ordonna qu'un nouveau projet de répartition serait soumis aux Chambres dans leur session de 1842, puis de dix ans en dix ans. Ce travail fut ajourné, puis définitivement abandonné.

A la session de 1844, le ministre des finances déclara insuffisants les renseignements recueillis en vertu des lois de 1832 et de 1838 et incertains ceux du recensement de 1841. Au lieu de les utiliser, il proposa de maintenir pour base la répartition de 1832, mais de modifier les contingents annuels, en retranchant les cotisations en principal dues pour les maisons démolies et en ajoutant, pour les constructions nouvelles, une somme égale au vingtième

de la valeur locative réelle des locaux d'habitation.

La proportion moyenne du principal pouvait être évaluée pour les départements au seizième ou au dix-septième environ des valeurs locatives. On pensait que la substitution de la base uniforme du vingtième aux proportions diverses qui existaient de département à département conduirait, à la longue, il est vrai, et au fur et à mesure des constructions nouvelles, vers le double but poursuivi : une légère réduction du taux de l'impôt et la péréquation générale.

La loi du 3 août 1844 sanctionna ces propositions. Elle fut la dernière tentative de péréquation jusqu'à la fin du XIX^e siècle. La répartition établie par la loi du 21 avril 1832 et maintenue par la loi du 14 juillet 1838 et la loi du 3 août 1844, ne subit donc, pendant une période de soixante-dix années, que les modifications annuelles résultant des accroissements ou des pertes de matière imposable de propriétés bâties. Le contingent en principal est ainsi passé de 34 millions en 1840, à 35 millions en 1850, 38 en 1860, 46 en 1870, 52 en 1880, 64 en 1890, 70 en 1897.

La sous-répartition entre les départements, les arrondissements et les communes avait été presque partout déterminée à nouveau à l'aide des travaux exécutés dans l'intérieur de chaque département, et elle n'était modifiée chaque année, à moins de faits

particuliers et exceptionnels, que par suite des constructions nouvelles et des démolitions.

Malgré le long intervalle de temps écoulé depuis 1844, la péréquation automatique espérée par le législateur de cette époque n'était pas réalisée à la fin du xix^e siècle. Cet espoir était d'ailleurs chimérique, car si le contingent suivait les fluctuations de la matière imposable, il ne suivait pas celles des valeurs locatives, susceptibles de varier avec les circonstances économiques générales ou propres à chaque commune. Le contingent s'augmentait par exemple du vingtième de la valeur locative des maisons bâties en 1910; mais la valeur locative des maisons anciennes restait immuablement fixée à l'évaluation de l'époque de leur construction, peut-être effectuée en 1845. D'autre part, d'une commune à une autre, d'un département à un autre, le taux respectif des loyers avait pu varier au cours de cette longue période. Le contingent ne suivait pas ces variations.

Aussi constatait-on entre les communes d'énormes inégalités. Au 1^{er} janvier 1893, le rapport du contingent en principal aux valeurs locatives d'habitation imposables était de :

2 % ou au-dessous dans		49 communes	
2 à 3 %	dans	1.166	—
3 à 4	—	6.072	—
4 à 5	—	8.466	—
5 à 6	—	6.752	—
6 à 7	—	4.852	—
7 à 8	—	3.173	—
8 à 9	—	2.138	—

9 à 10 % dans 1 256 communes
 10 % ou au-dessus — 2 219 —

Vers 1900, le rapport variait entre les départements de 3,50 à 7 0/0; entre les arrondissements, de 3,14 à 7,31 0/0. Entre communes, on trouvait des écarts de 0,73 à 35,30 0/0. (1)

En 1901, on essaya de nouveau de réaliser la péréquation, en utilisant les résultats de la revision des évaluations du revenu net des propriétés bâties effectuée en 1890 et en 1900. Sur la proposition des députés des départements les plus surchargés (amenement Le Moigne), la loi du 10 juillet 1901, article 3, décida que le contingent en principal de la contribution personnelle mobilière serait réparti entre les départements proportionnellement à l'ensemble des valeurs locatives d'habitation constatées au cours de cette revision.

Mais comme la péréquation ne pouvait naturellement décharger certains départements qu'en surchargeant les autres, les représentants des départements surchargés obtinrent du Parlement, par leurs réclamations incessantes, d'abord des remises d'office pour 1902, au profit des contribuables sur-imposés (loi du 30 mars 1902, art. 2), puis (loi du 16 juillet 1902, art. 1^{er}) un dégrèvement de 3.396.244 francs, égal au montant des surcharges, à répartir entre les 31 départements intéressés, de manière à faire

1. *Bulletin de l'Administration des contributions directes et du cadastre*, 1904. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière*.

bénéficier chacun d'eux d'une diminution égale à l'augmentation apportée par l'article 3 de la loi de 1901 à son contingent de 1902.

Il convient de signaler une disposition des instructions ministérielles destinée à améliorer la répartition entre les communes. Le directeur des contributions directes de chaque département est tenu de remettre au préfet, avant la seconde partie de la session des conseils d'arrondissement, pour être soumise à ces assemblées, une liste des maisons exceptionnelles dont la vacance s'est produite dans des communes de faible importance. Les conseils sont ainsi appelés à apprécier si la situation de ces communes est de nature à exiger des mesures particulières, telles que le report d'une partie du contingent mobilier de ces communes sur les autres communes plus favorisées de l'arrondissement (1), par exemple, d'une commune rurale qui se dépeuple sur le chef-lieu d'arrondissement où viennent s'installer ses émigrants.

1. Lemer cier de Jauvelle, *Répertoire général des contributions directes*, 5^e édition, tome II, p. 1699, *in fine*.

CHAPITRE VII

LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE ET LA LOI DU 31 JUILLET 1917

Les incidents de 1902 avaient définitivement montré l'impossibilité de réaliser une péréquation de la contribution mobilière. Le défaut d'égalité dans la répartition n'était d'ailleurs pas le seul reproche qu'on lui adressait et à l'époque où les Chambres avaient tenté cet essai malheureux, l'existence même de la contribution mobilière était déjà en question devant le Parlement. Dès 1896, le projet déposé par M. Doumer, ministre des finances, envisageait la substitution à la contribution personnelle mobilière et à l'impôt des portes et fenêtres d'un impôt progressif sur le revenu global.

Ce n'est pas ici le lieu d'analyser les nombreux projets qui se sont succédé depuis cette époque devant les Chambres, dont certains conservaient certains traits de la contribution personnelle mobilière. La réforme fiscale issue du second projet Caillaux de 1907 et réalisée en deux étapes, 1914 et 1917, a remplacé le régime des « quatre vieilles » contributions directes par un système logique, qui frappe d'abord les différentes catégories de revenus par des

impôts cédulaires et reprend ensuite leur ensemble par un impôt de superposition sur le revenu global. Dans le système inauguré par la Constituante en février 1791, la contribution mobilière répondait à la fonction d'impôt sur l'ensemble des revenus mobiliers. La création de l'impôt des patentes, puis l'abandon de la déduction des revenus fonciers l'avaient transformée en impôt de superposition aux contribution foncière et patentes, mais dès l'an VII, elle avait perdu son caractère d'impôt sur le revenu pour devenir un impôt sur les valeurs locatives, accompagné assez bizarrement d'une capitation personnelle. Cette physionomie hybride ne répondait plus au besoin de logique fiscale et la contribution personnelle disparut avec l'adoption du projet Cailiaux. La loi du 31 juillet 1917 prononce son abrogation implicitement, en supprimant le principal de la contribution personnelle mobilière, puisque la contribution personnelle ne comportait pas de centimes.

Cependant la contribution mobilière survit à cette condamnation et conserve une modeste existence dans le domaine des finances locales. L'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 1917 ne supprime que le principal et les centimes additionnels perçus au profit de l'Etat. L'article 44 réserve la réforme des impositions locales et à titre provisoire, conserve aux départements et aux communes leur part dans les impôts supprimés, patentes, contribution des portes et fenêtres et personnelle mobilière.

Cette part consiste en centimes additionnels au principal. Comment la calculer désormais, le principal étant supprimé ?

La question s'était déjà posée à la suite de la transformation en impôt de quotité de l'impôt foncier de répartition sur les propriétés bâties. Pour éviter de compromettre l'équilibre des budgets départementaux et communaux, la loi du 8 août 1890, en réalisant cette réforme, décida que les centimes seraient calculés sur le principal qui eût été effectivement imposé d'après l'ancienne base, sans autres modifications que celles résultant des constructions nouvelles et des démolitions.

La loi du 31 juillet 1917 s'est inspirée de cette solution pour le calcul des centimes additionnels à la contribution mobilière. Ils sont calculés sur le principal de 1917, modifié chaque année suivant les mouvements de la matière imposable. L'article 44 s'exprime en ces termes :

« Jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement, les centimes départementaux et communaux portant sur les anciennes contributions personnelle-mobilière (1), des portes et fenêtres et des patentes, continueront provisoirement d'être établis et perçus d'après les règles précédemment en vigueur.

« A cet effet, en ce qui concerne les contributions

^{1.} Il faut lire : mobilière, la contribution personnelle n'existe plus.

personnelle mobilière et des portes et fenêtres, les conseils généraux et d'arrondissement répartiront, comme antérieurement, entre les arrondissements et les communes, pour servir de base au calcul du montant des centimes, les contingents en principal assignés aux départements pour l'année 1917 et modifiés annuellement en raison des mouvements de la matière imposable. »

Les centimes additionnels reposent donc sur un principal devenu fictif.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE ET LA VILLE DE PARIS

TITRE PREMIER

Evolution historique de la contribution mobilière à Paris

CHAPITRE PREMIER

LA VILLE DE PARIS ET LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE DE 1791

SECTION PREMIÈRE. — *La Municipalité de Paris
et la préparation de la loi du 18 février 1791.*

En attendant la réforme complète du système fiscal, l'Assemblée Constituante avait, à l'une de ses premières séances, le 5 mai 1789, adopté une résolution décidant que, malgré l'illégalité des contributions actuelles, auxquelles la nation n'avait pas donné son consentement, celles-ci continueraient d'être levées de la même manière que précédemment, jusqu'au jour de la première séparation de l'assemblée.

Le 25 septembre, elle prescrivait de préparer les rôles de 1790 dans la même forme que par le passé.

La Ville de Paris, qui appliquait déjà, nous l'avons vu, à la capitation l'appréciation du revenu d'après les signes extérieurs, notamment le loyer, fut autorisée, par un décret du 17 avril 1790, à pratiquer pour les contributions ordinaires de 1790 un impôt réparti proportionnellement au loyer. Il existait auparavant à Paris des rôles distincts pour les Cours supérieures, l'Université, la Cour Royale, sans base commune d'imposition. Le décret décide qu'à l'avenir, il n'y aura plus qu'un seul rôle pour tous les habitants. Les taxes étaient réglées à raison de neuf deniers par livre pour les loyers inférieurs à 500 livres, d'un sou par livre pour ceux de moins de 700 livres et d'un quinzième du loyer au-dessus. La possession d'une voiture à un ou deux chevaux faisait présumer un loyer égal au moins à 150 ou 200 livres. Deux sous par livre aux loyers de 500 à 700 livres, et cinq sous par livre au-dessus représentaient la taxe des domestiques. (Décret du 17 avril 1790, articles 1, 2, 3, 4.)

La municipalité parisienne aurait vivement désiré conserver ce droit de dresser elle-même ses tarifs. C'est la principale raison de l'opposition qu'elle manifeste aux propositions du Comité de l'imposition de l'Assemblée Constituante, et spécialement aux tarifs. Le projet du Comité envisageait sept tarifs, un pour les municipalités des campagnes, cinq pour

les différentes villes selon leur population, le septième pour Paris. Ces tarifs comportaient un nombre progressif de deniers pour livre, selon l'importance du loyer. La progression variait avec l'importance des villes et s'élevait à Paris jusqu'à 16 deniers pour livre pour un loyer de 12.000 livres, ce qui faisait présumer un revenu de 240.000 livres.

Le tarif variait ainsi suivant une double progression : progression par rapport aux loyers, parce que le pauvre prélève sur son revenu une somme proportionnellement plus forte pour son loyer; progression par rapport à la population, parce qu'un même loyer ne fait pas présumer le même revenu dans un village, dans une petite ville et dans une grande ville.

C'est sur cette progression que les représentants de la capitale attaquaient d'abord le tarif du Comité. Ils lui reprochaient de ne pas tenir compte de l'importance des loyers à Paris, ni de la différence de valeur de l'argent en province et à Paris. De deux commerçants faisant le même chiffre d'affaires, mais dont l'un a sa fabrique dans une ville de 20.000 âmes, et l'autre à Paris, le second sera taxé bien plus lourdement, parce que son revenu présumé sera calculé sur un loyer beaucoup plus élevé que celui que son concurrent a pu trouver en province.

Par leurs attaques incessantes sur ce point, les députés de Paris finirent par obtenir l'abandon de la progression d'après la population.

Ils redoutaient, d'autre part, de voir fixer la part contributive de la ville de Paris à un chiffre égal à la somme d'impositions personnelles qu'elle supportait sous l'ancien régime. Cependant, faisaient-ils observer, le commerce, les industries, les arts engendrés par le luxe ont disparu et la capitale a plus particulièrement eu à subir les conséquences de la Révolution. Un grand nombre de citoyens ont perdu leurs places et leurs revenus. « Plus d'un quart des forts loyers vacants, une partie aussi considérable encore tenue par la rigueur des baux, mais dont l'abandon se succède journellement, les hôtels garnis presque vides, plus d'étrangers attirés par la curiosité, peu de régnicoles retenus par des intérêts divers, et par conséquent les sources principales de l'impôt presque entièrement taries, tel est au moins pour le moment l'état de la ville de Paris. » (1).

S'élevant au-dessus de la question de tarifs, les représentants de Paris contestaient le principe même de la réforme proposée, prétendant que le loyer ne représentait pas avec une exactitude suffisante l'état de fortune des citoyens dans les grandes villes et surtout à Paris. « La nature de ses propriétés foncières, qui ne consistent qu'en maisons, leur produit continuellement variable et constamment éventuel, l'épuisement de ses richesses mobilières et la

1. Rapport au Conseil général de la commune de Paris sur l'impôt personnel dans la Ville de Paris projeté par le Comité des impositions de l'Assemblée Nationale, 30 nov. 1790.

difficulté de les saisir, la mobilité continuelle des fortunes, la variation incalculable du prix des loyers que la fantaisie fait élever et que la moindre circonstance fait décroître, mille autres causes qui enfin naissent chaque jour, et qui se reproduisent sous mille formes différentes, tout démontre cette vérité. » (1)

Les députés de Paris critiquent d'ailleurs moins la taxation à raison du loyer, qui était la base de la capitation à Paris et qui peut se graduer « parce qu'il est évident que celui qui fait une dépense plus forte pour son loyer doit prélever une somme plus forte pour les dépenses de l'Etat », que l'imposition du revenu présumé par le montant du loyer. « Cette base uniforme (la taxation d'après le loyer) disparaît et la régularité des calculs s'évanouit lorsque, ne procédant plus d'après un fait reconnu ou prouvé, le fait du paiement actuel de tant pour le loyer, on veut lever une imposition sur les facultés présumées d'après lui. » (2) On aurait pu répondre à cette critique qu'il revenait au même résultat final pour le contribuable d'appliquer à son loyer un tarif gradué ou d'appliquer un taux uniforme à son revenu présumé avec progressivité d'après son loyer. Le rapport au Conseil général allait jusqu'à prétendre que le tarif réservait les proportions les plus fortes aux petits logements, en les diminuant progressivement sur les locaux les plus chers, allégation

1. *ead. loco.*

2. Observations des députés de Paris sur le tarif.

manifestement en contradiction avec le jeu de la progression du revenu présumé.

Les représentants de Paris redoutaient aussi les conséquences pour les contribuables de la capitale de la déduction des revenus immobiliers, qui ferait retomber « onéreusement l'impôt mobilier sur les non-propriétaires, c'est-à-dire sur tous les revenus d'industrie et de commerce ». Le contingent total de la contribution devant être versé au Trésor, la portion dont seraient dégagés les propriétaires fonciers devait être répartie sur les non-propriétaires. Si les deux tiers des contribuables présentaient des quittances d'impôt foncier pour des immeubles situés à Paris ou en dehors, ce qui n'avait rien d'in vraisemblable, le dernier tiers, c'est-à-dire les citoyens non propriétaires, supporterait à lui seul toute la charge de la contribution mobilière. Pour remédier à cette inégalité de traitement, évidemment apparente, les députés de Paris proposaient d'imposer à raison de son habitation toute personne jouissant d'une aisance suffisante pour habiter la capitale.

En résumé, les observations des représentants de la Ville de Paris étaient un mélange de critiques justifiées, auxquelles l'assemblée fit droit, et de griefs inspirés par un pur esprit de dénigrement. Ils voulaient surtout réserver à la municipalité parisienne, très indépendante, le soin de dresser ses tarifs : « Avant tout et dans le moment actuel, concluent les députés de Paris, il est nécessaire d'indiquer à la

Ville de Paris la somme de contribution personnelle qu'on exige qu'elle paie; ensuite, et lorsqu'il s'agira de répartir cette somme, il est juste de lui laisser dresser elle-même ses tarifs d'après les règles qui auront été proposées à l'assemblée et que l'assemblée aura jugé devoir décréter. »

La municipalité entendait ainsi conserver l'autonomie financière que le décret du 17 avril 1790 lui avait accordée. Mais il avait été entendu que cette mesure était provisoire et l'assemblée avait rejeté divers amendements tendant à laisser aux municipalités le pouvoir de s'imposer ou de répartir l'impôt à leur gré. Au moment où l'on s'efforçait de substituer un régime uniforme à l'ancienne diversité, la Constituante ne pouvait maintenir une mesure exceptionnelle et passagère. Elle se fût exposée à voir bientôt chaque ville, chaque district, chaque département solliciter à raison de convenances locales des exceptions à la loi générale, des abonnements, des tarifs autonomes, etc.

Les représentants de Paris obtinrent satisfaction sur deux points. D'abord, nous l'avons dit, sur les tarifs. L'Assemblée Constituante repoussa le tarif progressif d'après la population proposé par son Comité, sur l'observation du rapporteur que les taxes somptuaires compenseraient l'inégalité de loyer de deux citoyens ayant le même revenu et habitant deux villes à taux de loyers différents.

Les présomptions tirées du loyer furent modifiées

aux deux extrémités. La présomption fut réduite de 5 à 2 pour les loyers de 30 livres, de 20 à 12 1/2 pour les loyers de 12.000 livres et au-dessus.

D'autre part, le projet voté laissait aux propriétaires la faculté de fixer leur domicile de droit où bon leur plairait, ce qui leur permettrait d'échapper à la contribution mobilière du domicile de fait. Le Conseil général de Paris remarqua que cette liberté pouvait être la cause d'une surcharge pour certains habitants. Des contribuables ayant un gros loyer, indice d'un fort revenu, pourraient éluder la loi en se déclarant domiciliés dans une modeste propriété de province. Leur part légitime d'impôt mobilier retomberait sur de moins fortunés n'ayant qu'un seul domicile à Paris. (1)

Pour déjouer ce calcul, le comité fit voter un article additionnel portant que « nul ne serait taxé à la contribution mobilière, qu'au lieu de sa principale habitation », entendue comme celle comportant le loyer le plus élevé. De même, les domestiques et les chevaux des diverses habitations durent être taxés au rôle de la commune où ils séjourneraient habituellement.

L'Assemblée rejeta un amendement tendant à tenir compte de la totalité des loyers à l'égard de ceux qui auraient plusieurs habitations, bien que l'occupation de plusieurs habitations fût logiquement présumer un revenu plus élevé.

1. Rapport au Conseil général de la commune de Paris.

La préparation de la nouvelle législation sur la contribution mobilière fournit ainsi aux représentants de la Ville de Paris maintes occasions d'intervenir auprès de l'Assemblée Constituante, soit pour sauvegarder les intérêts des contribuables, soit en vue de faire consacrer à titre définitif leur autonomie dans la répartition. La Commune de Paris avait en effet toujours manifesté des sentiments d'indépendance, bien que l'Assemblée eût pris soin, par le décret du 14 décembre 1789 (art. 25), de la soustraire en partie au droit commun municipal, vu « son immense population » et de la régir, sur certains points, par un décret spécial des 21 mai-27 juin 1790, d'ailleurs établi sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume. Grâce à la part importante qu'elle jouait dans les événements politiques, la Commune de Paris jouissait d'une indépendance de fait peu conforme à son statut particulier.

SECTION II. — *Application à Paris* *de la loi du 18 février 1791*

Cet esprit de la municipalité parisienne se manifeste plus vivement encore dans la répartition de la contribution mobilière et suscite des conflits qui en retardent l'exécution. Certes, l'application de la loi du 18 février 1791 se heurtait à des difficultés d'ordre général. Elle comportait un jeu compliqué

de taxes, exigeant des calculs variés et complexes. Les opérations mêmes de la répartition entre les districts, les municipalités et les contribuables étaient des plus délicates en l'absence de bases uniformes antérieures et, malgré la création de visiteurs de rôles, malgré des sanctions contre les directoires de districts et de municipalités retardataires, la confection des rôles de 1791 n'était pas encore partout achevée à la fin de juillet 1793. Pour hâter la répartition des contributions de 1792, un décret du 20 mars 1792 avait dû prescrire de conserver pour cet exercice les rôles de l'exercice précédent, sauf à y apporter les changements reconnus nécessaires. De tous côtés, les administrateurs se plaignent que la loi est trop compliquée; on se perd au milieu des exceptions qu'elle accorde; on ne sait pas faire les calculs qui doivent amener le total des cotes individuelles au niveau exact du mandement. La Commission municipale des impositions de la Ville de Paris déclarait qu'« une des grandes difficultés du rôle mobilier était d'arrêter les cotes mobiles, parce que celles d'habitation devaient être proménées du trois centième au quarantième et celles de faculté, du vingtième au dix-huitième jusqu'à ce qu'on ait trouvé la hauteur juste de chacune comparativement à la somme répartible. » (1)

Cependant indépendamment de ces complications

1. Rapport de la Commission municipale des impositions de la Ville de Paris.

d'ordre général, la répartition des contributions directes et particulièrement de la contribution mobilière suscita, en 1791, à Paris, plus que partout ailleurs, les plus sérieuses difficultés, en raison du conflit aigu et prolongé, provoqué par l'esprit d'indépendance de quelques membres de la municipalité, entre celle-ci et l'administration du département chargée de veiller à l'application des lois.

Le décret du 3 novembre 1790 avait supprimé comme inutile l'administration du district de Paris, qui formait à lui seul un département, d'une étendue de 3 lieues à partir de Notre-Dame. Il donnait à la municipalité de Paris le soin de répartir les impôts directs de la Ville pour 1791. Provisoirement, en attendant la formation des corps administratifs du département de Paris, les cinq officiers municipaux chargés par la municipalité du travail relatif aux impôts directs de la Ville, le furent aussi des opérations préparatoires à la répartition et à l'assiette pour 1791 des impôts directs des 75 autres municipalités du département.

Malgré les modifications apportées sur l'initiative des députés de Paris à la rédaction de la loi de 1791, la Commission municipale des impositions se plaignit que le contingent mobilier de Paris eût été fixé à un chiffre trop élevé; elle estimait que plus de la moitié de l'impôt mobilier devait s'éteindre par suite des déductions résultant de la contribution foncière, surtout depuis la vente des biens nationaux

dont de nombreux citoyens parisiens s'étaient rendus acquéreurs. La Commission évaluait à 100 millions les revenus fonciers reposant sur la tête des citoyens parisiens, ce qui devait entraîner une réduction de 5 millions sur la contribution foncière.

La Commission faisait, en outre, observer que la majeure partie du loyer des marchands et des artisans étant celle de leurs magasins, c'était là encore, pour l'impôt mobilier, une cause de diminution appréciable. Enfin, l'élévation des taxes devait engendrer des non-valeurs considérables.

D'autre part, l'importance même de la capitale et du nombre des opérations à effectuer créait une difficulté particulière à Paris. La Commission déclarait l'impôt presque inapplicable à cause de sa grande complication. « Son extrême complication le rend presque inexécutable dans cette capitale, parce que chaque cote, d'après les distinctions établies par la loi, forme autant d'exceptions, qu'il faudrait, pour être complètement exact avec chaque contribuable, en faire l'appel individuel et que cet appel, avec les vérifications nécessaires sur les déclarations, devant s'étendre à plus de 200.000 contribuables, l'année entière ne suffirait pas à ce travail, qui doit cependant être renouvelé chaque année, à cause de la mobilité incalculable dans les domiciles et dans les fortunes industrielles. » (1)

1. Rapport de la Commission municipale des impositions de la Ville de Paris.

La Commission municipale manifestait dans l'application de la loi un esprit d'indépendance qui explique peut-être le nombre des irrégularités relevées sur les matrices des rôles par l'administration de département.

Par exemple, la Commission n'avait pas fait figurer le Louvre et les Tuileries dans le rôle de la contribution foncière, qui, aux termes exprès de l'instruction relative à cette contribution, frappait les propriétés possédées par le roi. De même, elle n'avait pas compris le roi dans le rôle de la répartition de la contribution mobilière, bien que la loi n'eût prévu aucune dispense en sa faveur.

Dans la confection des premiers rôles, la municipalité s'était écartée de l'esprit du législateur sur une question d'une portée beaucoup plus générale.

D'après la loi du 18 février 1791, les cotes d'habitation et de faculté mobilière ne devaient frapper que la valeur locative de la partie du logement servant à l'habitation, sous déduction de la valeur locative des ateliers, boutiques et magasins. Pour proportionner aussi exactement que possible l'imposition aux revenus, il était nécessaire de régler les déductions déterminées par la loi, pour chaque citoyen pris individuellement, d'après les proportions que ses facultés lui avaient permis de mettre entre son habitation et son magasin.

Au lieu d'effectuer cette ventilation dans chaque cas individuel, la Commission adopta une méthode

plus simpliste : sans distinction de profession et sans distinction de fortune dans une même profession, elle attribua à tous citoyens exerçant un métier exigeant une boutique ou un atelier, une déduction uniforme des deux tiers du loyer total.

Cette égalité de déduction ne s'appuyait sur aucun texte et le chiffre des deux tiers à déduire était purement empirique et arbitraire. Malgré les apparences, cette méthode aboutissait à des injustices : elle favorisait les commerçants dont les locaux professionnels étaient relativement peu importants comparativement à leur chiffre d'affaires, au détriment de ceux que leur profession obligeait à occuper de vastes locaux. Les hôteliers notamment se plaignirent avant même la mise en recouvrement des rôles. La presque totalité des locaux occupés par les hôteliers servent à l'exercice de leur profession. Les taxer à titre d'habitation sur le tiers de la valeur locative totale, c'était leur présumer un revenu bien supérieur à celui que comportait leur habitation effective et leur imposer une charge injustifiée.

C'est par les difficultés pratiques d'application de la loi que la municipalité parisienne avait été conduite à adopter cette discrimination à forfait des valeurs locatives d'habitation et professionnelles. On comptait à Paris plus de 60.000 individus assujettis à la patente ; une évaluation individuelle, contradictoire, avec vérification des baux, des quittances de loyer, ou estimation de la partie déductible, eût né-

cessité un temps considérable et provoqué des recherches, des inquisitions que la municipalité voulait éviter. La déduction était impossible à effectuer pour les artisans, fort nombreux qui exerçaient leur profession sans boutique, dans une partie de leur logement.

Les autorités municipales furent d'ailleurs couvertes sur ce point par l'autorité supérieure. Le 19 mai 1791, les officiers municipaux chargés des contributions demandèrent au directoire du département de Paris l'approbation de cette mesure et le procureur général syndic l'accorda, reconnaissant qu'elle ne s'éloignait pas des dispositions de la loi.

La Commission municipale invita par des affiches apposées à plusieurs reprises, aux mois de mai et de juin, les intéressés à se présenter au bureau des contributions pour obtenir la déduction des deux tiers en justifiant de leur patente. Faute de la présenter au mois de juin, ils seraient « déchus du bénéfice de la dite déduction et imposés à la contribution mobilière pour la totalité de leur loyer, sans pour ce, être dispensés du prix de la patente. »

Les propriétaires fonciers furent, eux aussi, avertis d'avoir à déclarer le produit de leurs biens au bureau des contributions, avant le 30 juin 1791, afin de bénéficier de la déduction prévue par la loi. Malgré les mesures de publicité, sur 30.000 propriétaires fonciers qu'on comptait à Paris, bien peu firent leur déclaration, car au mois de mars 1792, le nombre des déductions ne dépassait pas 2.000.

Enfin, la loi du 18 février 1791 prescrivait la déclaration par les contribuables des facultés imposables dans un délai de quinzaine. Mais le grand nombre des contribuables, la brièveté de ce délai et le peu d'empressement des intéressés à produire leurs déclarations décidèrent la municipalité à créer un corps de 24 inspecteurs, chargés de se transporter chez les contribuables, de recevoir leurs déclarations et de vérifier contradictoirement avec eux leurs loyers et les pièces justificatives de leurs déclarations. Bien qu'on pût reprocher à ce procédé les anciennes inquisitions domiciliaires si vivement condamnées, la Commission municipale n'eut qu'à se féliciter des résultats. Les déclarations spontanées furent peu nombreuses et la plupart des éléments furent recueillis par les vérificateurs sur place, ce qui permit en outre de serrer de plus près la valeur locative effective. (1)

Cependant le retard constaté en février 1792 dans la confection des rôles allait faire éclater un conflit aigu entre l'administration municipale et celle du département. Le Comité contentieux du département de Paris chargea l'inspecteur général des rôles de se rendre compte de l'état d'avancement des rôles pour la contribution mobilière. L'inspecteur releva un certain nombre d'irrégularités. Il faisait grief à la municipalité de n'avoir pas mis les contribuables à même

1. Rapport de la Commission municipale des impositions de la Ville de Paris.

de faire leurs déclarations conformément aux articles 13 et 32 de la loi et d'avoir établi les taxes, non pas d'après les principes nouveaux de la déclaration volontaire ou de la discussion contradictoire, mais comme autrefois, d'autorité, sans le concours des intéressés. Le petit nombre des propriétaires et des artisans admis par la matrice du rôle au bénéfice des déductions légales lui faisait redouter de nombreuses réclamations.

Avisé de ces observations par le Comité contentieux, le directoire de département nomma quatre visiteurs de rôles pour se renseigner sur les irrégularités signalées et hâter la confection des rôles.

Mais la municipalité n'acceptait pas cet empiètement sur ce qu'elle considérait comme ses attributions propres. Les commissaires municipaux chargés des contributions protestèrent contre l'ingérence des visiteurs de rôles et invitèrent les seize comités d'arrondissement, entre lesquels un arrêté municipal du 31 janvier 1792 avait divisé Paris, pour faciliter les opérations relatives aux contributions, à ne faire aux visiteurs aucune communication de leurs travaux et à ne les admettre à aucune des fonctions confiées aux comités d'arrondissement. Les commissaires municipaux contestaient l'utilité et la légalité même de ces visiteurs, que la loi, d'après eux, n'autorisait à utiliser que sur réquisition des municipalités ou en cas de retard dans la confection des rôles. En fait, ce conflit était un nouvel épisode de l'esprit d'indépen-

dance de la municipalité. La Commission municipale entendait diriger seule tout le service des contributions de la capitale, confectionner les matrices elle-même et ne laisser au département que la signature de l'ordonnance des rôles.

Mais l'administration du département était, de son côté, d'autant moins disposée à laisser à la municipalité une liberté d'action que celle-ci avait poussée jusqu'à modifier certaines dispositions de la loi, qu'elle avait à sa tête comme procureur général syndic Roederer, un des membres les plus influents de l'ancien comité des contributions publiques qui avait élaboré la loi de 1791. Roederer fit annuler la circulaire des commissaires municipaux, et les comités d'arrondissement, qui ne savaient plus à qui obéir, reçurent l'ordre de ne pas entraver la mission des visiteurs de rôles. Pour briser la résistance de la municipalité, le directoire de département, par un arrêté du 3 mars 1792, enleva aux commissaires municipaux les pouvoirs qu'ils avaient exercés jusqu'alors et confia aux administrateurs du département des domaines et des finances de la municipalité de Paris toutes les fonctions municipales relatives aux contributions de la Ville de Paris.

Ces administrateurs s'efforcèrent d'ajourner toutes les querelles entre le département et la municipalité et grâce à un labeur acharné, ils réussirent à achever en trois mois les rôles de 1791, dressés conformément aux prescriptions de la loi, et purent annoncer

pour la fin d'octobre la mise en recouvrement des rôles de 1792.

La municipalité parisienne avait maintes fois manifesté la crainte qu'un contingent trop élevé ne fût imposé à la capitale. Les faits démentirent ses appréhensions et les rôles de la contribution mobilière pour 1792 accusèrent au contraire une surproduction de 538.000 livres en principal. Déduction faite de 104.334 livres de taxes mal réparties à admettre en non-valcurs, Paris devait donc bénéficier d'un dégrèvement de 430.000 livres. L'article 18 de la loi du 18 février 1791 prescrivait, dans ce cas, de diminuer au marc la livre la cote d'habitation, puis, une fois absorbé le total de cette cote, de diminuer au marc la livre la cote de faculté mobilière. Mais le comité contentieux du directoire de département observa que cette méthode assurerait le bénéfice du dégrèvement aux citoyens riches, dont les cotes d'habitation et de faculté mobilière étaient les plus fortes, tandis que les citoyens pauvres, dont les cotes d'habitation étaient très faibles, n'en profiteraient que dans une mesure infime. Au lieu d'imputer le dégrèvement sur les cotes d'habitation, il suggérait de le porter sur les cotes de trois journées de travail, uniformes pour tous, et qui s'élevaient pour les trois journées à 426.204 livres, au taux d'une livre par journée. Le directoire du département accueillit ce procédé par arrêté du 13 janvier 1793. Au cas où l'Assemblée Législative rejetterait cette méthode, le Di-

rectoire lui proposa subsidiairement d'autoriser le département de Paris à rendre les rôles de 1792 exécutoires malgré la surimposition de 538.000 livres et d'ajouter cette somme au fonds de non-valeurs alloué pour 1792. La Convention, par décret du 16 février 1793, adopta cette dernière suggestion.

A Paris, la contribution mobilière et la contribution foncière servirent de base à d'autres taxes supplémentaires et temporaires.

Au début de l'année 1793, la municipalité avait éprouvé des difficultés pour l'approvisionnement de Paris; elle avait dû acheter la farine à un prix élevé et la céder à meilleur compte aux boulangers, pour que ceux-ci pussent la vendre au prix fixé. Pour acquitter les indemnités qu'elle devait verser aux boulangers, elle demanda une avance de fonds à la Convention. Par décret du 7 février 1793, cette assemblée lui accorda une avance de 4 millions, mais à la condition que le montant en serait remboursé par le produit d'une taxe additionnelle aux contributions foncière et mobilière de 1792 et 1793. Sur la contribution mobilière, la taxe additionnelle suivait une rapide progression. Un revenu de 900 à 3.000 livres payait une taxe égale à sa cote d'habitation; de 3.000 à 6.000 livres, une fois et demie la cote d'habitation; de 6.000 à 9.000, 2 fois; de 9.000 à 15.000, 2 fois et demi; de 15.000 à 20.000, 3 fois;... de 100.000 à 150.000, 12 fois; au-dessus de 150.000 livres, 15 fois.

La même année, pour assurer le recouvrement d'une avance de 4 millions consentie à la Ville de Paris par le Trésor, en vue d'effectuer le retrait de billets émis par la maison de secours, la Ville de Paris fut autorisée, par décret du 24 novembre 1792, à percevoir une taxe sur les rôles de 1791, 1792 et 1793. Cette taxe était de même nature que la précédente et n'en différait que par son taux. Un revenu de 900 à 3.000 livres payait la valeur de sa cote d'habitation; de 3.000 à 5.000 livres, une cote $1/8$; de 5.000 à 10.000 livres, une cote $2/8$; de 10.000 à 15.000, une cote $3/8$... de 500.000 livres à 1 million, 4 cotes; au-dessus d'un million, cinq cotes.

Le retard apporté par l'Assemblée Constituante à la répartition entre les départements, les difficultés de répartition rencontrées par les directoires de départements et de districts et par les municipalités, la lenteur de la confection des rôles conduisit la Constituante, par décret du 28 juin 1791, à prescrire le paiement sur les contributions foncière et mobilière, par échelons jusqu'au 30 septembre, d'un compte égal à la moitié des impôts directs de 1790; puis un décret, du 20 mars 1792 décida que les deux tiers des contributions foncière et mobilière de 1791 seraient exigibles au 1^{er} avril 1792, sous déduction de l'acompte payé, et l'autre tiers dans les trois mois suivants.

Mais dans le département de Paris, les rôles d'acompte ne sont ouverts qu'à la fin de l'année 1791.

Au début de janvier 1792, une partie seulement des avertissements sont distribués. Sur le contingent total du département de Paris, s'élevant à 12.571.400 livres pour la contribution foncière et à 8.157.200 livres pour la contribution mobilière, il n'était recouvré, au 31 décembre 1791, sur les rôles d'acompte, que 1.160.306 livres et, à la date du 11 juin 1792, les contribuables n'ont acquitté que 2.750.000 livres sur la contribution mobilière de 1791 et 6.653.000 livres sur la contribution foncière. Le directoire du département attribue l'arriéré des paiements aux ci-devant nobles et privilégiés, ennemis déclarés du nouveau régime, qui « usent leur opulence à menacer leurs concitoyens par qui leurs propriétés sont gardées et garanties. » Parmi les nombreuses mesures prises par la Convention pour hâter les recouvrements, citons seulement la suivante, adoptée sur l'initiative du directoire du département de Paris. Il rappelle à l'Assemblée la défense portée antérieurement de payer les créanciers de l'Etat, sauf présentation de leurs quittances de contributions. La Convention décide, par décret du 8 novembre 1792, que les parties prenantes dans les différentes caisses de la République et les fonctionnaires publics ne pourront toucher le montant de leurs créances sans rapporter leur quittance de contribution mobilière pour 1791. Un décret du 18 juillet 1793 étend cette mesure à la contribution mobilière de 1792.

Pour l'année 1794, la Convention, nous l'avons vu,

a supprimé la contribution mobilière jusqu'à l'ouverture de l'an III. Il suffit de mentionner, comme intéressant la Ville de Paris, les dispositions relatives aux rôles supplétifs des exercices antérieurs et celles qui concernent les centimes additionnels locaux.

Par décret du 2 floréal an II (21 avril 1794) la Convention décida que le principal des rôles supplétifs de la contribution mobilière reviendrait au Trésor public et les sous additionnels aux départements, districts et municipalités. Les rôles supplétifs avaient pour objet de reprendre les citoyens omis lors de la confection des rôles primitifs de la contribution mobilière et notamment ceux qui, ayant à présenter la quittance de cette contribution pour toucher leurs rentes ou pensions, avaient sollicité leur inscription.

Sauf à Paris, le produit des rôles supplétifs ne fut probablement pas bien important. A Paris, au contraire, sur chacun des deux exercices 1791 et 1792 furent ouverts « au moins 80.000 cotes de supplément, dont le produit a certainement couvert tous les dégrèvements qui ont pu être accordés sur les cotes des rôles primitifs. » En effet, une foule de salariés publics domiciliés chez leurs parents, logés en chambres garnies ou nouvellement arrivés et par conséquent non compris sur les rôles, demandèrent à y figurer pour pouvoir toucher leurs traitements; d'autres se firent inscrire pour obtenir des certificats

de civisme, des passeports ou les quittances nécessaires aux parties prenantes sur le Trésor Public. (1)

La suppression de la contribution mobilière pour 1794 soulevait un problème analogue à celui qui s'est posé à la suite de la réforme de 1917 : comment subvenir aux dépenses locales ? La contribution mobilière comprenait, en effet, en sus du principal, des sous additionnels en nombre suffisant pour couvrir le cinquième des dépenses des départements et des communes et les frais de perception (Décret du 3 août 1793, art. 3). La loi du 23 nivôse an III (12 janvier 1795) permit aux communes de conserver des sous additionnels à la contribution foncière. Suivant la solution que nous retrouverons consacrée par la loi du 31 juillet 1917, la contribution mobilière cessait d'être perçue en principal, les centimes subsistaient, pour un cinquième des dépenses communales.

1. Compte rendu de la Commission des contributions directes de Paris.

CHAPITRE II

LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE A PARIS DE L'AN III A L'AN XI

La loi du 7 thermidor an III, qui établit une contribution personnelle et somptuaire, avait omis de pourvoir aux dépenses locales. Par un arrêté du 10 vendémiaire an IV, le comité des finances de la Convention décida de maintenir les dispositions du décret du 3 août 1793 : répartition pour les quatre cinquièmes, sur les propriétaires, au marc la livre de la contribution foncière de 1793 et pour un cinquième, sur les habitants, au marc la livre de la contribution personnelle et somptuaire. Mais le comité oubliait que la réforme de l'imposition modifiait la situation. En 1794, la suppression du principal n'avait pas affecté le montant des centimes; au contraire, sous le nouveau régime de la contribution personnelle et somptuaire, le produit de l'impôt subissait une réduction considérable, et ne consistait plus en un contingent fixé d'avance. Les dépenses locales n'ayant pas diminué, les centimes additionnels à la contribution personnelle et somptuaire, destinés à en couvrir le cinquième, dépasseraient de dix fois le principal. Aussi proposait-on de répartir les charges locales de

l'an III au marc la livre de la contribution foncière et de la contribution personnelle et somptuaire réunies; mais le ministre maintint l'arrêté du comité des finances.

La loi du 7 thermidor an III posait le principe de la déclaration obligatoire, sanctionnée par l'imposition d'office. A Paris, la commission des contributions directes, en vue de faciliter les déclarations, chargea les vérificateurs qui procédaient au recensement des propriétés foncières de remettre et de faire signer aux propriétaires les déclarations convenables. Lorsqu'ils ne pouvaient obtenir de déclaration individuelle, ils remettaient aux propriétaires autant de déclarations qu'ils avaient de locataires, pour que chacun d'eux pût signer la sienne. (1)

Au lendemain de la Terreur, le 14 fructidor an II (31 août 1794), la Convention avait rendu un décret supprimant les libertés de la Commune de Paris qui, liée étroitement au parti de Robespierre, avait essayé de substituer son autorité à celle de la Convention. Ce décret confiait la gestion des affaires municipales aux commissions nationales chargées des services de l'administration générale de l'Etat. Les membres de la Commission des contributions publiques étaient désormais nommés par la Convention.

Cependant la Commission continue à manifester

1. Compte rendu par la Commission des contributions directes de la commune de Paris de ses opérations depuis le 1^{er} nivôse an III jusqu'au 20 fructidor an VII.

une certaine indépendance, bien que des conflits ne puissent plus éclater avec l'administration départementale avec la même acuité qu'en 1793. A ses yeux, la taxe personnelle et somptuaire instituée par la loi du 7 thermidor an III n'est pas assez démocratique. La cote personnelle et la taxe d'une cheminée forment ensemble une somme de 10 francs en principal, 15 francs avec les accessoires à Paris. L'ouvrier modeste, obligé par nécessité d'avoir deux chambres à cheminée, dont l'une est imposable, est taxé à 15 francs, tandis que le marchand le mieux établi, qui n'a que deux ou trois cheminées, n'est aussi cotisé qu'à 15 francs, au maximum à 30 francs.

Aussi la contribution personnelle et mobilière des années III et IV fut-elle « d'un très faible produit, parce qu'elle pesait tout entière sur les petits contribuables, tandis que les plus aisés n'étaient que faiblement atteints par la loi elle-même. » (1)

L'obligation de payer presque immédiatement, les courts délais accordés avaient compromis le recouvrement en décidant beaucoup de contribuables à ne pas payer leurs impôts, sous prétexte qu'ils n'avaient pas bénéficié des délais. Lorsque furent prises des mesures rigoureuses en vue du recouvrement, elles firent surgir une masse de réclamations, qui atteignirent le nombre de 60.000. « Il n'existait pas de

1. Compte rendu des opérations de la Commission des contributions directes de Paris du 1^{er} nivôse an III au 20 fructidor an VII.

loi organique sur le mode de poursuites. Les contribuables gardèrent le silence et, lorsqu'enfin la loi du 18 brumaire an II fixa ce mode, et lorsqu'on le mit à exécution, on vit s'amonceler les demandes en dégrèvement, surtout quant à la contribution personnelle et mobilière, parce que les contribuables, ne pouvant plus rien gagner sur les valeurs, cherchèrent des dédommagements sur le fond. » (1)

D'autre part, les retards considérables apportés par le pouvoir législatif à voter les contributions de chaque exercice conduisent à l'habitude désastreuse des recouvrements sur anciens rôles ou par acomptes provisoires. La situation financière des communes se trouve ainsi compromise, puisqu'il est pourvu aux dépenses locales par des sous additionnels au principal. L'état de leurs budgets est devenu si alarmant en l'an V que le Trésor public est obligé de venir à leur secours, en leur affectant des recettes qui devraient avoir normalement une tout autre destination. A Paris, par exemple, en présence de l'insuffisance absolue du produit des sous additionnels, le Trésor a dû allouer à la Ville, à titre provisoire, un subside de 200.000 livres par décade (Loi du 29 nivôse an V) et cette somme, qu'il n'a pas toujours pu acquitter en entier à chaque échéance a absorbé ses rentrées sur le principal.

1. Compte rendu des opérations de la Commission des contributions directes de Paris du 1^{er} nivôse an III au 20 fructidor an VII.

Au 1^{er} vendémiaire an VI, l'arriéré des contributions directes de toute nature s'élève à près de 200 millions; pour la contribution mobilière seule, il atteint, sur les exercices de 1791 à l'an IV, un total de 21.254.625 francs. (1) A cette date, aucun des rôles de l'an V n'est achevé. Aussi la loi du 9 vendémiaire an V prescrit-elle la perception sur les rôles provisoires jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes; elle décide que tous les acomptes de l'an V, tout l'arriéré des exercices antérieurs devront être soldés avant la fin du mois suivant, sous la responsabilité personnelle des agents de perception. Pour assurer le recouvrement plus rapide des recettes de l'an VI, elle maintient sans discussion pour cet exercice le régime fiscal qui vient d'être adopté pour l'an V, la même répartition et décide que les mêmes rôles serviront. Ils devront être terminés dans un mois et demi, sous peine, pour les répartiteurs et administrateurs municipaux, de se voir remplacer par des commissaires à leurs frais.

Ces prescriptions manifestement inexécutables ne sont d'ailleurs pas observées. La Commission des Contributions directes de Paris explique ainsi l'importance d'un arriéré aussi persistant : « On s'étonnera peut-être que les contributions des années 1793, 1794, an III, an IV, n'aient pu être viduées qu'à la fin de l'an VI, lorsque surtout ces contributions

1. Tableau de la situation des contributions directes au 1^{er} vendémiaire an VI.

étaient payables en papier-monnaie. Mais, d'abord, il ne faut pas perdre de vue que le temps employé annuellement au recensement général et indispensable des propriétés et des individus et au travail de la répartition entraîne nécessairement à Paris une suspension, sinon totale, au moins partielle, dans l'examen des dégrèvements; cette suspension est inévitable dans tous les départements. » (1)

Le système d'appréciation directe par des jurys d'équité, inauguré par la loi du 14 thermidor an V, suscita encore bien d'autres difficultés et de nouveaux retards dans l'assiette et le recouvrement, notamment à Paris. La loi exige des formalités longues et délicates. Le jury d'équité passe quelquefois plusieurs séances à discuter les facultés d'un seul contribuable; il faut ensuite faire les calculs, répartir sur les différentes cotes la somme demandée.

De là des retards préjudiciables au Trésor dans la confection des rôles. Le 4 pluviôse an VI, la municipalité de Paris demandait encore un délai de trois mois pour achever les rôles de l'an V. Ce retard ne lui était pas imputable. Dès le premier trimestre de l'an V, la Commission des contributions directes de Paris avait procédé à un recensement général, pour être toute prête à dresser les rôles, dès que le pouvoir législatif aurait arrêté les bases de la contribution mobilière. Mais la loi n'ayant été votée

1. Rapport précité de la Commission des contributions directes de Paris.

que presque à la fin de l'année, le 14 thermidor, les déménagements et les mutations qui s'étaient produits dans l'intervalle rendaient inutilisables les résultats de ce recensement.

Autre cause de retard. Aux termes de la loi du 14 thermidor an V, les contribuables devaient faire leur déclaration devant la municipalité de canton. L'administration centrale chargea les douze administrations municipales de recevoir les déclarations, suivant le système des déclarations « portables » employé en 1791. Mais bien que la loi eût limité à deux décades le délai de ces déclarations, quatre mois s'écoulèrent sans que la totalité des déclarations fût souscrite, et il fallut effectuer le recensement général, par lequel on aurait dû commencer. (1)

Enfin la confection des matrices fut retardée par une mesure prise en vue de l'accélérer. La loi du 14 thermidor an V décidait la répartition par un jury d'équité dans chaque canton. En raison de l'importance de la population, on crut préférable à Paris d'établir douze jurys, un par municipalité. Il en résulta une déplorable diversité de méthodes : « Chacun de ces jurys, chaque juré même, se fit un mode de répartition à part : une confusion aussi ridicule que funeste, une incohérence invincible d'opérations se firent sentir dès le début du travail ; chacun interprétait la loi à sa manière, les instruc-

1. Compte rendu de la Commission des contributions directes de Paris.

tions du ministre furent écartées, un temps précieux se perdit en débats puérils. Vainement des conférences furent ouvertes à la Commission des contributions, entre les présidents des administrations municipales et les délégués des douze jurys, on ne put jamais parvenir à s'entendre : on allait voir douze systèmes d'assiette dans la même commune. » (1)

Le Directoire exécutif, « considérant... que la Commune de Paris, n'ayant qu'un seul canton, aurait dû n'avoir qu'un seul jury nommé par la Commission des contributions directes...; que les jurés de celui (des douze arrondissements) qui a été suivi avec le plus d'activité demandent encore trois mois pour l'achever (la matrice); qu'il est d'ailleurs à craindre que les évaluations ne soient pas faites partout avec cette même uniformité de bases, si nécessaire parmi les habitants d'une même commune... » chargea, par arrêté du 11 pluviôse an VI, la Commission des Contributions directes de nommer un jury unique et de confectionner les rôles. Mais on avait perdu six mois. Le travail déjà effectué était incomplet; les administrations municipales n'avaient pu encore constituer l'état exact des contribuables d'une seule des 48 sections de Paris. Il fallut faire un nouveau recensement. Les matrices ne furent terminées qu'en prairial, l'expédition des rôles plusieurs mois après. Le recouvrement des rôles de l'an V ne commença

1. Compte rendu de la Commission des Contributions directes de Paris.

qu'en messidor an VI, à une époque où la majeure partie de l'impôt de l'an VI aurait déjà dû être rentrée. Sur la contribution mobilière, s'élevant, pour l'an V, à 9.747.945 francs, et pour l'an VI, à 8.114.991 francs, il n'était perçu, le 5 thermidor an VI, que 7.243.250 francs pour le premier de ces exercices et 7.726.127 francs pour le second. (1)

Si ces difficultés étaient particulières à Paris, la complication de la tâche des jurys d'équité et des opérations de répartition entraînait à peu près partout des retards considérables dans la confection des rôles et le recouvrement. En thermidor an VI, il reste dû 53 millions sur la contribution de l'an V, et 57 millions et demi sur celle de l'an VI. Cependant l'administration prend des mesures de contrainte rigoureuses. Elle envoie chez les contribuables en retard des garnisaires à leurs frais. A Paris, avant la loi du 17 brumaire an V, les garnisons n'étaient pas effectives. « Il était sans exemple que des meubles eussent été vendus à Paris pour fait de contribution; un garnisaire civil, attaché à la personne du receveur, se présentait au domicile d'un contribuable, celui-ci lui donnait un écu, et le garnisaire se retirait, pour se présenter de nouveau après deux ou trois mois; là se bornaient toutes les poursuites. Au contraire, il y eut en l'an VI beaucoup de ventes

I. Compte rendu de la Commission des contributions directes de Paris.

de meubles » (1), sans que le recouvrement s'effectuât plus rapidement. « C'est inutilement qu'on entretient à Paris, dans une activité immense, deux cents garnisaires à trois francs par jour, douze porteurs de contrainte, quatre huissiers et leurs recors; trop souvent les poursuites n'aboutissent qu'à ruiner le contribuable, sans profit pour le Trésor public. » (2)

Cependant « si les réclamations sur les exercices de l'an III et de l'an IV furent très multipliées, la contribution mobilière et somptuaire des années V et VI en fit éclore un bien plus grand nombre », constate la Commission des Contributions directes de Paris. (3) La Commission qualifie d'excessive la part de contribution mobilière demandée à la Ville de Paris, à une époque d'arrêt notoire du commerce et de l'industrie. Son contingent s'élevait à 9.345.450 francs, soit le neuvième de la contribution totale des 98 départements. La moyenne atteignit 51 fr. 52 par tête d'individu et l'on trouvait des cotes de 7.000, 8.000, 12.000 et près de 20.000 francs. Des garçons de bureau avaient reçu des sommations de 10.000 francs. « Une quote imposante de 6 et 10.000 francs, s'écrie, dans le style emphatique de l'époque, le représentant Aubert, dans son rapport aux Cinq-Cents du 17 fructidor an VI,

1. Compte rendu de la Commission des contributions directes de Paris.

2. Rapport aux Cinq-Cents du 17 fructidor an VI.

3. Compte rendu précité.

a plus d'une fois conduit l'huissier et son escorte dans une maison où il n'a trouvé qu'un mauvais grabat, au lieu d'un riche mobilier, du luxe et du faste qui y régnait, et si, usant de toutes les rigueurs de sa mission, il s'empare de tout au nom de la Nation, quand il a prélevé ses salaires et ses frais, il ne lui reste plus, pour verser au Trésor public, que les larmes d'une famille éplorée, dont il vient de consommer la ruine et afficher la misère. »

D'autre part, par application de la loi du 14 thermidor an V, 80.000 ouvriers parisiens n'étaient imposables qu'au minimum de 30 sous; pour répartir le supplément du contingent assigné à la Ville, le jury fut contraint « de sortir des bornes que la simple raison pose à la répartition des contributions » et, comme il n'avait « aucune base autre que sa conscience », il en résulta que la répartition fut « toute arbitraire », (1) Sur 1.800.000 cotes mobilières établies en l'an VI, on comptait, en fructidor an VII, 80.000 réclamations et il ne cessait d'en affluer tous les jours à l'administration. Pour maintenir le bon ordre, il fallut endiguer les réclamants par des barrières et faire appel à la force armée. (2)

La loi du 9 vendémiaire an VII vint heureusement régler la question des dégrèvements, en fixant sur

1. Compte rendu de la Commission des contributions directes de Paris.

2. Rapport du 17 fructidor an VI aux Cinq-Cents.

des bases légales le taux maximum d'imposition. Mais elle subordonnait la faculté de réclamer à l'obligation de payer au préalable le tiers de la cote. L'administration ne put à Paris se montrer rigoureuse sur ce point; si l'on avait exigé strictement cette condition, le recouvrement aurait été « totalement paralysé parce qu'un grand nombre de contribuables n'étaient pas plus dans le cas de payer le tiers que le tout. » (1) Il faut déterminer individuellement, pour chaque réclamant, l'acompte qu'il était en mesure de payer.

Ainsi, concluait la Commission des contributions directes de Paris, la loi du 7 vendémiaire, en fixant les bases de dégrèvement, faisait disparaître en partie l'arbitraire de la répartition, mais elle restait encore infiniment onéreuse, surtout pour les contribuables qui avaient mis de la bonne foi dans leurs déclarations. (2)

1. Compte rendu précité.

2. *Op. cit.*

CHAPITRE III

LE PRÉLÈVEMENT DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBILIÈRE SUR LES PRODUITS DE L'OCTROI ET L'ÉVO- LUTION DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBI- LIÈRE A PARIS DE L'AN XI A 1900.

Les retards apportés au vote, à l'assiette et au recouvrement de la contribution personnelle mobilière avaient, depuis plusieurs années, formé des arriérés successifs, préjudiciables, non seulement au Trésor public, mais aux finances des communes, alimentées par des centimes additionnels qui ne rentraient pas. A Paris, la détresse des hospices était particulièrement criante et une loi du 26 fructidor an VI avait dû consacrer au service de ces établissements la moitié des sommes à recouvrer sur la contribution mobilière des années V et VI. L'administration centrale du département de la Seine, dans une proclamation du 27 vendémiaire an VII, invoquait cette affectation charitable pour inviter les contribuables à se libérer : « Ce sera sûrement pour vous un motif puissant d'accélérer le paiement de vos contributions personnelle, somptuaire et mobilière, de savoir que la moitié des sommes recouvrées, en principal et en

valeurs réelles, sera employée à la dépense des hospices civils. »

La loi du 9 germinal an VI ordonnait l'établissement de taxes indirectes et locales, en cas d'insuffisance des centimes additionnels à la contribution mobilière. Conformément à cette disposition, le Corps législatif autorisa, par la loi du 27 vendémiaire an VII, la création à Paris d'un octroi, appelé octroi de bienfaisance, en raison de l'affectation principale de son produit aux dépenses des hospices municipaux.

Cet octroi, origine de l'institution encore en vigueur, fut bientôt appelé à jouer, comme succédané et correctif de la contribution mobilière, un rôle important, qui, sous des modalités diverses, a duré jusqu'en 1900.

Indépendamment des objections d'une portée générale qu'elle soulevait, telles que la double imposition du revenu foncier et l'insuffisance du loyer comme présomption de richesse, la contribution personnelle mobilière organisée par les lois de nivôse an VII rencontrait à Paris des difficultés particulières. Il était impossible d'atteindre par un impôt sur le loyer les étrangers et tous les individus sans domicile fixe à Paris. D'autre part, l'administration était impuissante à établir avec certitude l'assiette de l'impôt, par suite du nombre considérable de logements, de la dissimulation des prix par les locataires et les propriétaires, des changements fréquents de domicile, d'où résultaient des variations dans le montant des loyers.

La responsabilité imposée au propriétaire, au cas de non-paiement de l'impôt par ses locataires était une source de contestations.

Quant aux taxes somptuaires, les contribuables faisaient rarement les déclarations prescrites et le contrôleur était obligé de faire une enquête souvent approximative.

Les réclamations étaient nombreuses et retardaient le recouvrement. « Il y a environ 150.000 cotes mobilières à Paris, remarquait l'orateur du Conseil d'Etat devant le Corps Législatif, et la classe laborieuse en doit acquitter à peu près les deux tiers. On peut présumer que le quart de ces deux tiers ou le sixième du total se met chaque année en réclamations. » De là des non-valeurs considérables, que le ministre évaluait à un million.

SECTION I. — *La loi du 26 germinal an XI et le prélèvement de l'impôt sur l'octroi*

Pour obvier à ces inconvénients, la Ville de Paris envisageait de substituer à la contribution personnelle mobilière d'autres taxes, notamment une élévation des droits d'octroi.

La loi du 26 germinal an XI (16 avril 1803) l'autorisa, pour l'an XII, à proposer au gouvernement un mode de remplacement partiel ou total des contributions mobilière et somptuaire.

Usant de cette large faculté, le Conseil général de la Ville de Paris fit approuver par le gouver-

nement la création de droits d'octroi additionnels, sur le produit desquels serait prélevé par la Ville le montant de la contribution mobilière. Le contingent, s'élevant à 3.843.511 francs, serait versé régulièrement au Trésor par douzièmes et l'excédent du produit des droits resterait affecté aux dépenses municipales.

En outre, la contribution personnelle et la contribution somptuaire furent remplacées par une taxe graduée sur les loyers, dont étaient exonérés les loyers inférieurs à 100 francs. D'après l'arrêté du 13 vendémiaire an XII qui approuve cette taxe, le tarif est le suivant :

Au-dessous de 100 francs de loyer : exemption.

De 100 à 500 fr.....	5 fr.
De 500 à 1.000 fr.....	10 fr.
De 1.000 à 1.500 fr.....	20 fr.
De 1.500 à 2.000 fr.....	40 fr.
De 2.000 à 3.000 fr.....	60 fr.
Au-dessus de 3.000 fr.....	80 fr.

Cette taxe sur les loyers présentait un triple avantage sur la contribution de droit commun : elle réunissait en une seule deux impositions de nature et d'assiette très différentes ; elle était un procédé simple, moins compliqué que celui de 1791, de tenir compte, grâce à la classification décroissante des loyers, du rapport de progressivité du revenu au loyer, abandonné par l'impôt mobilier proportionnel de l'an VII ; enfin elle exonérait les petits loyers, sur lesquels pesaient lourdement l'impôt personnel

et la contribution mobilière, et qui étaient une source de réclamations et de non-valeurs. Ainsi échappaient à l'impôt « cent mille familles malheureuses, contre lesquelles la rigueur des lois s'armait chaque année d'une verge de fer et dont elle poursuivait la misère par des mesures aussi rigoureuses qu'inutiles. » (1)

Le même but était atteint par le prélèvement de la contribution mobilière sur les nouveaux droits d'octroi « sur les objets de consommation et de luxe, dont la classe laborieuse ne fait pas usage, dont la classe des fortunes médiocres use peu, et qui ne sont des besoins que pour l'homme riche. »

L'arrêté du 13 vendémiaire an XII, qui autorisait, à titre provisoire, la perception de la taxe sur les loyers, dérogeait au principe de l'unité de la contribution personnelle, posé par la loi du 21 ventôse an IX, en décidant que cette taxe frapperait même les individus assujettis dans un autre département à la contribution personnelle et somptuaire au lieu de leur principale habitation. Mais cette dérogation apportée par un acte de l'exécutif à un texte de loi était implicitement couverte par l'autorisation très large donnée par la loi du 26 germinal an XI à la Ville de Paris et conforme dans son esprit à l'intention manifestée par l'exposé des motifs de cette loi de faire supporter les taxes de remplacement par tous les individus, même ha-

1. Rapport au Tribunal du 30 pluviôse an XII.

bitant momentanément Paris. La loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) sanctionna d'ailleurs l'ensemble du régime inauguré par la Ville de Paris.

Les avantages de ce système, qui évitait à l'administration comme aux contribuables l'appréciation des facultés individuelles et les poursuites, et transformait l'impôt mobilier en impôt de consommation, à peine sensible, et, dans une certaine mesure, volontaire, le firent bientôt généraliser. Marseille, puis Lyon obtinrent de substituer à la contribution mobilière un droit sur les consommations; puis la loi du 24 avril 1806, qui supprimait les taxes somptuaires, étendit à toutes les villes à octroi la faculté de prélever la contribution personnelle et mobilière sur les produits de l'octroi.

L'exonération des petits loyers, le tarif gradué, le prélèvement d'une partie du contingent sur les droits d'octroi avaient pour résultat de modifier profondément l'esprit de la contribution mobilière instituée en l'an VII. En pratique, l'impôt réel, proportionnel, sur les loyers devenait un impôt personnel sur le revenu global, qui s'efforçait de tenir compte, dans une certaine mesure, des facultés contributives de chaque individu.

SECTION II. — *La loi du 21 avril 1832*

La loi du 21 avril 1832 conserva ce système, qui avait fait ses preuves, en incorporant dans le texte organique même de la contribution personnelle mobi-

lière la faculté, pour les communes, de prélever sur les produits de leur octroi tout ou partie du contingent personnel mobilier, par une délibération soumise à approbation par décret.

Dans le cas où le conseil municipal ne mettrait à la charge de la caisse municipale qu'une partie de l'impôt le prélèvement devait porter d'abord sur la contribution personnelle (art. 20), en raison de son caractère de capitation non proportionnelle.

L'article 12 de la loi du 21 avril 1832 consacrait en outre l'exonération de la contribution personnelle mobilière au profit des personnes réputées indigentes. Cette disposition permit aux conseils municipaux, notamment à Paris, d'écarter la contribution pour l'ensemble de la classe la moins fortunée. Le conseil municipal jouissait, en effet, d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer si tel ou tel individu était indigent. Les conseils municipaux interprétèrent très largement ce pouvoir. Ils estimèrent qu'ils n'étaient pas obligés de désigner nominativement les personnes réputées indigentes et attachèrent la présomption d'indigence à l'occupation d'un local d'un loyer inférieur à une certaine somme. Le Conseil d'Etat admit cette interprétation.

Usant de ce pouvoir discrétionnaire, la Ville de Paris exonérait de la contribution personnelle mobilière, par des délibérations annuelles approuvées par décret, tous les individus ayant un loyer inférieur à un chiffre déterminé. Le montant en fut progressi-

vement élevé et était en 1900 de 500 francs. Tous les loyers inférieurs à 500 francs échappaient à la contribution personnelle mobilière.

Grâce à ces dispositions légales, la Ville de Paris avait en pratique déchargé l'ensemble de ses habitants de la contribution personnelle et les classes pauvres de la contribution mobilière. Mais la suppression des taxes somptuaires en 1806 avait fait disparaître la taxe graduée sur les loyers. Au-dessus des valeurs locatives minima, dégrevées en vertu de l'article 12 de la loi de 1832, les loyers étaient frappés désormais proportionnellement à leur valeur. Le silence de la loi de 1832 n'autorisait pas le conseil municipal à leur appliquer un tarif progressif ou gradué, destiné à atteindre, derrière le loyer, le revenu global même. C'était donc un recul du principe de la personnalité.

SECTION III. — *La loi du 3 juillet 1846*

La loi du 3 juillet 1846 vint combler cette lacune de la loi de 1832 et fit un grand pas vers la personnalité de la contribution mobilière. Par son article 6, elle autorise les conseils municipaux, au lieu de faire profiter tous les contribuables, dans une égale proportion, du dégrèvement de la contribution mobilière obtenu par le prélèvement sur les produits de l'octroi, à graduer les dégrèvements d'après l'importance du loyer, en vertu d'une délibération approuvée par décret.

Cette délibération ne pouvait d'ailleurs avoir pour effet de faire supporter aux gros loyers une part d'impôt mobilier supérieure à celle qui résulterait de l'application du droit commun, c'est-à-dire de la répartition proportionnelle du contingent (1). La Caisse municipale devait seule faire les frais de cette mesure, en prélevant sur ses recettes d'octroi les dégrèvements des petits et moyens loyers.

Dans la pratique, les villes à octroi, et notamment la Ville de Paris, réalisaient de la manière suivante la faculté qu'elles tenaient de l'article 46. Elles appliquaient aux plus gros loyers, au-dessus d'un certain chiffre, le tarif résultant de la répartition proportionnelle du contingent, en un mot, le centime le franc; puis suivant une classification des loyers inférieurs d'après leur importance, elles leur appliquaient un tarif gradué de plus en plus faible à mesure que le montant du loyer était moins élevé, et la moins-value d'impôt résultant de ces tarifs inférieurs au centime le franc était supportée par la caisse municipale sur les produits de l'octroi. En un mot, le tarif ne pouvait être progressif, mais seulement dégressif.

Ce tarif, fixé chaque année par une délibération du Conseil municipal sur la proposition, à Paris, de la Commission des Contributions directes, et approuvé par décret, était susceptible de varier d'un exercice à l'autre. Voici, à titre d'exemples, les ta-

1. Cf. Conseil d'Etat, arrêt du 21 juillet 1876, Bayard.

rifs adoptés pour les années 1871, 1880, 1890 et 1900.

Pour en comprendre le fonctionnement, il faut observer que jusqu'en 1900, l'administration ne calculait pas la contribution mobilière d'après le loyer réel d'habitation, mais appliquait à ce chiffre une déduction de 20 0/0. Le loyer matriciel retenu comme base de l'impôt, soit 80 0/0 du loyer réel, correspondait ainsi plus exactement à la valeur locative des locaux d'habitation, indépendamment des charges accessoires. Mais, comme la déduction était uniformément de 20 0/0, quel que fût le montant des loyers réels, il ne fallait voir dans cette règle que la préoccupation de saisir la valeur locative nette, et non celle d'adapter plus exactement la taxation au revenu.

TARIFS DE LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE

en 1871, 1880, 1890 et 1900

1871

Loyers matriciels de :	1 à 400 francs	exonérés
	401 à 600 —	3 %
	601 à 1.000 —	5 —
	1.001 à 1.500 —	7 —
	1.501 et au-dessus	9 —

1880

Loyers matriciels de :	1 à 399 francs	exonérés
	400 à 599 —	7 %
	600 à 699 —	8 —
	700 à 799 —	9 —
	800 à 899 —	10 —
	900 à 999 —	11 —
	1.000 et au-dessus	12 09 —

1890

Loyers matriciels de :	1 à 399 francs	exonérés
400 à 599	—	6 50 %
600 à 699	—	7 50 —
700 à 799	—	8 50 —
800 à 899	—	9 50 —
900 à 999	—	10 50 —
1.000 et au-dessus		11 74 —

1900

Loyers matriciels de :	1 à 399 francs	exonérés
400 à 599	—	6 50 %
600 à 699	—	7 50 —
700 à 799	—	8 50 —
800 à 899	—	9 50 —
900 à 999	—	10 50 —
1.000 à 1.099	—	11 50 —
1.100 et au-dessus		12 60 —

On remarque que la gradation comprend 4 échelons seulement en 1871, 6 en 1880 et 1890, 7 en 1900. L'augmentation du nombre des échelons a permis de nuancer de plus en plus le caractère progressif de l'impôt, en graduant son taux de 1 en 1 0/0 au lieu de 2 en 2 0/0 et ses bases de 100 en 100 francs au lieu de 400 et 500 francs.

Le taux minimum a été élevé de 3 à 7 0/0 de 1871 à 1880, en raison de l'augmentation du contingent, qui exigeait une hausse générale du tarif. Puis le taux de base est abaissé à 6,50 0/0, mais le maximum est porté à 12,60 0/0 en 1900, pour une catégorie nouvelle de 1.100 francs et au-dessus. La progressivité est plus nuancée et aggravée à la fois.

Les taux non arrondis pour la classe supérieure

s'expliquent par la nécessité d'obtenir le produit correspondant exactement au contingent.

Grâce au tarif dégressif, la relation du revenu au loyer était plus exactement suivie et le loyer était taxé proportionnellement non à son montant, mais au revenu qu'il était présumé représenter.

Mais cette dégressivité du tarif soulevait d'assez sérieuses objections. Les divers taux étaient évidemment assez arbitrairement choisis. Ils présentaient l'inconvénient des tarifs gradués, qui, au voisinage des limites des paliers, accusent une différence sensible pour une différence de base de quelques francs. Par exemple, pourquoi frapper d'un impôt de 10.50 0/0 un loyer de 995 francs et de 11.50 0/0 un loyer de 1.000 francs : c'est faire supporter à un excédent de 5 francs de loyer un supplément de 1 franc, c'est-à-dire de 20 0/0. L'augmentation du nombre des échelons atténuait sans la supprimer cette objection. D'autre part, tout tarif progressif ou gradué encourt le grave reproche d'arrêter la progression juste au moment où elle serait le mieux justifiée, car elle ne peut pas être illimitée, à moins d'absorber la matière imposable. Si l'on admet comme équitable la progressivité, il est injuste que les loyers matriciels de 5.000, 10.000, 20.000 francs bénéficient du même taux qu'un loyer de 1.100 francs.

La réforme des droits d'octroi fut l'occasion de corriger ces imperfections. En même temps, elle mit fin au régime séculaire des prélèvements sur l'oc-

troi et elle donna à la contribution mobilière à Paris la physionomie qu'elle conserve encore aujourd'hui, au moins dans le domaine des finances locales.

A titre de curiosité, voici, pour les exercices 1871, 1880, 1890 et 1900, la part de contribution mobilière demandée aux contribuables par voie de rôle et la part acquittée (y compris la contribution personnelle) par prélèvement sur les produits de l'octroi par la Ville de Paris :

	Produit du rôle	Prélèvement sur l'octroi
1871		
Principal.....	7.372.951	476.159,07
Centimes d'Etat.....	1.386.114,79	89.517,91
Centimes départementaux.	3.864.606	249.583,55
Centimes communaux.....	1.050.381,33	57.596,19
Total.....	13.674.053,12	872.856,72
1880		
Principal.....	9.009.595	929.381,20
Centimes d'Etat.....	1.711.823,05	176.582,43
Centimes départementaux.	4.822.836,20	497.497,76
Centimes communaux.....	5.566.449,62	535.044,75
Total.....	21.110.703,87	2.138.506,14
1890		
Principal.....	10.452.893,34	1.738.256,65
Centimes d'Etat.....	2.830.643,52	470.719,90
Centimes départementaux.	4.750.840,02	790.037,65
Centimes communaux.....	5.775.965,73	930.488,79
Réimpositions.....	386.402,15	»
Total.....	24.196.744,76	3.929.503 »
1900		
Produit total de la contribution personnelle mobilière : 32.975.733.41..	28.320.390,31	4.655.343.10

TITRE II

Le régime actuel de la Contribution mobilière à Paris

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1900

LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT SUR L'OCTROI
ET LA DÉDUCTION DU MINIMUM DE LOYER

Sous l'influence de théories démocratiques qui commençaient à se dessiner, condamnaient comme progressifs à rebours les impôts indirects de consommation et préconisaient leur remplacement par des impôts directs, sous l'influence aussi des milieux viticoles, victimes d'une longue crise due au phylloxera, le Parlement, par la loi du 29 décembre 1897, autorisait les communes pourvues d'un octroi à supprimer et les obligeait à réduire aux limites fixées par son article 2, dans un délai de deux années, les droits d'octroi sur les « boissons hygiéniques », vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales. En compensation, elle leur donnait la faculté d'établir un certain nombre de taxes, dites de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygié-

niques; les unes, énumérées par l'article 4 (certaines taxes indirectes ou 20 centimes additionnels, au maximum, aux quatre contributions directes), sous la seule réserve de l'approbation préfectorale; d'autres, non énumérées, directes ou indirectes, sous réserve de l'approbation législative (art. 5). Les taxes directes, spécifiait la loi, ne pourraient être prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune et devraient s'appliquer à toutes les propriétés et à tous les objets de même nature et être proportionnelles.

La Ville de Paris obtint la prorogation des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques jusqu'au 31 décembre 1900. Elle décida leur suppression complète à partir du 1^{er} janvier 1901 et une loi du 31 décembre 1900 sanctionna, conformément à l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897, les taxes de remplacement diverses adoptées par le Conseil municipal.

La diminution apportée dans les recettes de l'octroi par la suppression des droits sur les boissons hygiéniques obligeait la Ville de Paris à renoncer à l'aménagement de la contribution personnelle mobilière tel que les prélèvements autorisés par les lois de 1804, 1832 et 1846 lui avaient permis de l'organiser. Cependant, l'esprit même du système a été conservé. La contribution mobilière demeure un impôt réel sur les loyers, mais avec les correctifs qui tendent à lui donner dans une certaine mesure un caractère de personnalité : dégrèvement des petits loyers, dégressivité de l'impôt. Le principe nouveau

de la déduction uniforme d'un minimum réalise avec plus de perfection la dégressivité. Des lois postérieures accusent davantage la personnalité. La loi du 20 juin 1904 permet de tenir compte des charges de famille, et diverses lois font une place de plus en plus large à cette considération. La loi du 31 mars 1923 y ajoute divers éléments d'appréciation empruntés à la situation personnelle des assujettis.

L'article 8 de la loi du 31 décembre 1900 consacre la faculté pour le Conseil municipal d'exonérer les habitations modestes, sous réserve de trois exceptions, déjà retenues sous le régime antérieur, dans des hypothèses où la présomption d'indigence ne pouvait être évidemment admise.

« Pour la répartition entre les contribuables de son contingent dans la contribution personnelle mobilière, la Ville de Paris est autorisée à considérer comme non imposables les habitants dont le loyer réel d'habitation est inférieur à cinq cents francs (500 francs) à l'exception toutefois de ceux :

- 1° Qui ont un simple pied-à-terre à Paris;
- 2° Qui sont imposés au rôle foncier de cette ville, qu'ils soient logés ou non dans leurs propres maisons;
- 3° Qui sont assujettis à un droit fixe de patente égal ou supérieur à celui de la 6^e classe du tableau A.

Il est à remarquer que l'article 8 ne parle plus de loyer matriciel, mais de loyer réel d'habitation. A partir du 1^{er} janvier 1901, la Ville de Paris a

renoncé à la déduction, de 20 0/0 sur le loyer réel, préalable à l'assiette de l'impôt mobilier. En théorie, cette déduction se justifiait par le désir de ne frapper que la valeur locative nette; en fait, la déduction étant uniforme pour tous les loyers, il était indifférent d'appliquer un même contingent à la valeur nette ou à la valeur brute et la déduction n'était qu'une formalité de plus, un calcul inutile.

La loi du 31 décembre 1900 renonce en matière de contribution personnelle mobilière au système du tarif gradué et lui substitue la règle d'une déduction uniforme sur le loyer de base.

« La Ville de Paris, dispose le dernier alinéa de l'article 8, est, en outre, autorisée à déterminer les loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière en déduisant du loyer réel d'habitation de chaque imposable une somme uniforme qui ne pourra excéder trois cent soixante-quinze francs. (375 francs) »

Cette déduction représente un minimum de loyer absolument indispensable. Elle a surtout pour objet de corriger l'indice loyer par l'application d'une progression dans la base d'imposition, tout en échappant aux inconvénients des tarifs gradué, progressif ou dégressif. Un exemple va nous montrer que tel est bien le résultat pratique de l'application de la déduction.

Prenons quatre valeurs locatives de 500, 750, 1.500 et 3.000 francs. Par suite de la déduction d'une somme uniforme de 375 francs :

le loyer de	500 francs	sera cotisé pour	$1/4$	(125 fr.)
—	750	—	—	$1/2$ (375 fr.)
—	1.500	—	—	$3/4$ (1.125 fr.)
—	3.000	—	—	$7/8$ (2.625 fr.)

c'est-à-dire pour une fraction de plus en plus forte. L'application à ces bases d'un centime le franc uniforme (c'est-à-dire d'un même taux d'impôt) réalise bien une progressivité de l'impôt. Le résultat de la taxation est le même que si, à des loyers sans déduction, on appliquait successivement les taux de $1/4$, $1/2$, $3/4$ et $7/8$.

Mais cette méthode est supérieure au tarif gradué et au tarif progressif. La déduction étant uniforme, la progression ne suit pas des tranches arbitrairement découpées pour leur appliquer un tarif également arbitraire; elle a la régularité sans à-coups d'une progression arithmétique. En outre, et c'est un gros avantage sur le tarif progressif, elle ne comporte pas de limite et frappe une proportion de plus en plus forte des loyers à mesure que leur montant s'élève. Un loyer de 7.500 francs, par exemple, est cotisé sur les $19/20^{\text{es}}$, un loyer de 15.000 francs sur les $39/40^{\text{es}}$, et ainsi de suite, tandis que le tarif gradué antérieur à 1901 arrêta arbitrairement et injustement la progression à 12,60 0/0.

Il est intéressant de rapprocher le mode de taxation adopté par la loi du 31 décembre 1900 de celui qu'avait consacré la loi de 1791. Dans les deux législations, le but visé est d'atteindre le revenu au moyen de l'indice loyer. L'une et l'autre prétendent

y arriver à l'aide d'un rapport légal de progression entre le loyer et le revenu. La loi de 1791 calcule le revenu d'après ce principe et lui applique l'impôt; celle de 1900 applique l'impôt au loyer, mais corrigé par la progression. Au fond, le principe de l'assiette est le même et c'est sur la base, non sur le tarif, que joue la progression. Mais la supériorité qu'offre la méthode de 1900 sur le tarif gradué ou progressif est la même sur la progression à la base de 1791, car celle-ci avait les mêmes inconvénients que les tarifs gradué ou progressif: arbitraire des taux de progression et des paliers; à-coups dans la progression au voisinage des paliers; limite arbitraire et injuste de la progression.

La déduction de 375 francs repose sur l'idée d'un minimum indispensable de loyer. En conséquence, elle s'applique à toute personne possédant à Paris un local d'habitation, mais elle n'est faite qu'une seule fois par personne.

Par exemple, les dépendances de l'habitation: écuries, remises, garages, ateliers d'artistes, etc... ne bénéficient pas de cette déduction. Au contraire, la déduction est accordée à l'individu qui, habitant en province, n'a à Paris qu'un unique pied-à-terre.

Signalons en passant une controverse aujourd'hui devenue sans intérêt. En vertu de la loi du 21 avril 1832, les officiers de terre et de mer avec troupe ayant une habitation particulière à Paris n'étaient pas cotisés à la valeur locative intégrale de leur habi-

tation, mais sous déduction de la valeur des locaux qui devaient leur être concédés, d'après leur grade, dans les bâtiments de l'Etat. Des délibérations de la Commission des contributions directes, en date du 3 août 1893 et du 8 novembre 1901, avaient établi le barème des déductions à opérer, suivant le grade.

Les officiers avec troupe devaient-ils aussi jouir du bénéfice de la déduction de 375 francs ?

La Commission des contributions directes avait adopté l'affirmative, par sa délibération du 8 novembre 1901. Un arrêté du Conseil d'Etat du 22 novembre 1905 statua en sens contraire. D'après cet arrêt, la déduction d'une somme constante, à titre de minimum de loyer, n'est prévue qu'au profit des contribuables imposés sur leur loyer réel d'habitation et ne saurait, dès lors, être cumulée avec celle dont bénéficient déjà les officiers avec troupe pour la valeur locative de l'habitation à laquelle leur donnent droit, dans leur garnison, les règlements militaires.

Par une délibération spéciale du 15 décembre 1905, la Commission des contributions directes maintint sa décision primitive.

Sans insister sur une question à laquelle la suppression de la déduction spéciale dont bénéficiaient les officiers avec troupe, réalisée par la loi du 30 juin 1923, a enlevé tout intérêt pratique, la décision de la Commission des répartiteurs nous paraît mériter approbation. L'expression de loyer réel

ne fournit pas un argument de texte à la thèse contraire et peut être aussi bien invoquée en faveur de la déduction. Le point de départ de l'imposition est toujours le loyer réel, pour les officiers avec troupe comme pour les autres contribuables. Sur ce loyer, il était conforme au texte de faire simultanément la déduction de 375 francs et la déduction spéciale. L'interprétation du Conseil d'Etat suppose, tout à fait gratuitement, que la déduction spéciale a chronologiquement précédé l'autre dans le calcul de l'impôt.

La thèse de la Commission des contributions directes était, en outre, plus conforme à l'esprit de la loi. La déduction de 375 francs représente un minimum de loyer; on l'applique à toute personne, même à des gens qui habitent la province et n'ont qu'un pied-à-terre à Paris. Pourquoi l'imputer sur la déduction spéciale aux officiers avec troupe? La loi de 1900 n'oblige nullement à cette solution, et elle serait en contradiction avec la loi qui fixe à une valeur déterminée la déduction spéciale à laquelle ils ont droit. Enfin le Conseil municipal de Paris a vu dans la déduction de 375 francs un moyen de réaliser la progressivité de l'impôt. Refuser aux officiers le bénéfice de cette déduction conduisait à les frapper d'un taux trop élevé et à leur faire perdre immédiatement, jusqu'à concurrence de 375 francs, le bénéfice de la déduction spéciale à laquelle ils avaient droit.

Le prélèvement effectué sur l'octroi avait, en pratique, éliminé des rôles à Paris la contribution personnelle. Avec la loi de 1900 et la suppression du prélèvement, la cote personnelle devait reparaitre. Suivant le principe adopté pour Paris, elle était le complément de la contribution mobilière et n'était due que par les assujettis à celle-ci. Les locataires de logements d'une valeur locative inférieure à 500 francs n'avaient donc ni cote mobilière, ni cote personnelle à payer.

Mais la cote personnelle restait due par tout contribuable redevable en principe de l'impôt mobilier et la déduction de 375 francs restait sans influence sur elle. Par exemple, un propriétaire, un patentable payant un droit fixe supérieur à celui de la 6^e classe du tableau A, astreints à l'impôt mobilier au-dessous de 500 francs devaient la cote personnelle, même si la déduction de 375 francs supprimait en fait leur cote mobilière.

La loi du 13 juillet 1903, art. 4, a étendu aux chefs-lieux de départements et aux communes dont la population agglomérée dépasse 5.000 habitants la faculté de déduire un minimum de loyer, dont bénéficiait seule depuis 1901 la Ville de Paris. La somme à déduire doit être constante; elle est fixée par une délibération du conseil municipal soumise à l'approbation du préfet. La déduction ne s'applique qu'aux contribuables ayant leur domicile réel dans la commune et qu'à l'habitation principale, au cas de pluralité d'habitations dans la commune.

CHAPITRE II

LES DÉDUCTIONS A TITRE DE CHARGES DE FAMILLE

La loi du 31 décembre 1900 ne marque pas le terme de l'évolution de la contribution mobilière vers la personnalité. Par la déduction d'un minimum uniforme, la Ville de Paris cherchait à saisir derrière le loyer le revenu et elle y parvenait avec moins d'arbitraire et plus d'égalité mathématique que le tarif gradué et que la progression de la loi du 18 février 1791. Mais celle-ci offrait la supériorité de s'approcher davantage de la personnalité, en corrigeant l'indice loyer par l'indice des situations de famille. La loi de nivôse an VII, dans son désir excessif de simplification, avait fait de la contribution mobilière un impôt sur les loyers et abandonné le principe de dégrèvements en faveur des pères de familles nombreuses, maintenant seulement une majoration de taxe pour les célibataires hommes. Avec la loi de 1832, la contribution mobilière restait un impôt sur les loyers, mais négligeait toute considération de situation de famille. Cette considération avait aussi échappé à la Ville de Paris, malgré sa tendance à la personnalité de l'impôt mobilier. Des

mesures récentes ont, au contraire, accusé le désir de tenir compte, dans une mesure de plus en plus large, de cet élément d'appréciation des facultés contributives.

Avant 1904, on ne trouve sur ce point que deux dispositions légales d'un assez médiocre intérêt. Aux termes de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 17 juillet 1889, les contribuables ayant 7 ou plus de 7 enfants vivants, légitimes ou reconnus, à leur charge ou déjà établis, habitant avec leur père et mère ou dans un autre lieu, devaient être exemptés, à partir de 1890, de toute contribution personnelle mobilière, non seulement pour leur domicile habituel, mais aussi pour toute habitation ou dépendance d'habitation à leur disposition, résidence, pied-à-terre, etc.

Cette disposition ne reçut d'application que pour l'année 1890. Sa portée était évidemment beaucoup trop étendue, puisqu'elle ne tenait compte ni de l'importance des locaux d'habitation, ni de leur pluralité, ni de la situation personnelle des enfants. Elle était complètement étrangère à l'idée de personnalité de l'impôt et ne s'expliquait que comme une récompense décernée à la fécondité des parents.

Dès 1890, une réaction se produisit. A cette mesure excessive dans son étendue, l'article 4 de la loi du 8 août 1890 substitua une disposition d'une portée vraiment minuscule. Son article 31 était ainsi conçu :

« Les père et mère de sept enfants vivants, mi-

neurs, légitimes ou reconnus, assujettis à une contribution personnelle mobilière égale ou inférieure à 10 francs en principal, seront exonérés d'office de cette contribution.

« Les dégrèvements seront imputés sur le fonds de non-valeurs. »

L'article 9 de la loi du 20 juillet 1904 marque un premier essai plus intéressant d'adaptation de la contribution personnelle mobilière aux charges de famille. Il complète à ce point de vue nouveau le principe de la déduction d'un minimum et greffe sur elle une déduction pour charges de famille. Aux termes de cet article : « Les conseils municipaux qui, en vertu de l'article 4 de la loi du 13 juillet 1903, déduisent, à titre de minimum de loyer, une somme constante de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, afin d'obtenir le loyer matriciel qui servira de base à la contribution mobilière, peuvent, dans les conditions prévues à l'article précité, augmenter cette somme constante de un dixième pour chaque personne, en sus de la première, qui se trouve à la charge du contribuable et à son domicile, sans que, toutefois, la déduction totale puisse dépasser le double du minimum de loyer.

« Sont seules considérés comme personnes à la charge du contribuable, pour l'application du présent article, les enfants ayant moins de seize ans révolus, les ascendants âgés ou infirmes, les orphelins ou abandonnés et par lui recueillis.

Les dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 du présent article sont applicables à la Ville de Paris. »

La Ville de Paris s'empessa de faire bénéficier de ces dispositions ses contribuables chargés de famille. Les déductions étaient les suivantes :

1	personne à charge :	aucune déduction.
2	—	40 fr. (dixième arrondi de 375 fr.).
3	—	75 fr. (2 dixièmes de 375 fr.).
4	—	115 fr. (40 + 75).
5	—	150 fr.
6	—	190 fr.

et ainsi de suite jusqu'à 375 francs au maximum. Les intentions du législateur étaient excellentes et la considération de la situation de famille venait heureusement s'ajouter à l'indice loyer pour le corriger. Mais le résultat pratique était à peu près nul. L'application de la loi de 1904 ne procurait aux contribuables chargés de famille qu'une poussière de dégrèvements. L'absence de toute déduction pour la première personne échappait à la plupart de ceux qui n'avaient qu'un enfant, et ils en réclamaient le bénéfice, sans comprendre pourquoi la loi le leur refusait. Aux centimes de 10 à 12,50 par franc de loyer réel correspondaient des dégrèvements de 4 à 5 francs par enfant !

Deux lois postérieures se sont montrées plus généreuses et ont, la première, élargi le taux, la seconde, modifié les bases des dégrèvements en faveur des contribuables chargés de famille.

L'article 18 de la loi du 12 juillet 1912 élevait

la déduction opérée à ce titre de 1/10^e à 3/10^{es} du minimum de 375 francs, lorsque le contribuable avait au moins 3 personnes à charge en sus de la première, sans que le maximum pût dépasser 1.125 francs. Le dégrèvement commençait à avoir quelque valeur pratique à partir du 4^e enfant.

Dans sa délibération annuelle du 10 juillet 1922 sur la répartition du contingent communal pour 1923, le Conseil municipal de Paris avait invité, par l'article 1^{er}, le Préfet de la Seine à solliciter des pouvoirs publics une loi modifiant les bases des déductions pour charges de famille.

Le texte même proposé par cette délibération a été adopté par le Parlement dans la loi du 31 mars 1923, dont l'article unique est ainsi rédigé :

« L'article 8 de la loi du 31 décembre 1900, relatif à la répartition de la contribution mobilière à Paris, est complété comme il suit :

« Cette somme de 375 francs sera portée à 800 francs pour les contribuables ayant une personne à leur charge, chaque personne en sus à la charge des contribuables ouvrant droit à une déduction supplémentaire de 200 francs, sans que toutefois la déduction totale puisse dépasser 2.000 francs.

« Sont considérés comme personnes à la charge du contribuable, et à la condition d'avoir le même domicile que celui-ci :

« 1^o Les ascendants ainsi que les enfants par lui recueillis, si ces descendants et enfants sont âgés de

moins de dix-huit ans révolus ou s'ils sont infirmes;

« 2° Les ascendants âgés de plus de soixante-dix ans ou infirmes. »

Tandis que les dispositions précitées des lois de 1904 et 1912 avaient une portée générale, les déductions autorisées par la loi du 31 mars 1923 ont été insérées dans la loi du 31 décembre 1900, concernant exclusivement la Ville de Paris. Un nouveau texte législatif serait donc nécessaire pour en étendre l'application à d'autres communes.

Le rehaussement du montant de ces déductions assure désormais aux contribuables chargés de famille un dégrèvement appréciable. La formule « en sus de la première » a été avec raison abandonnée et la présence d'une seule personne à charge suffit à donner droit à un sérieux abattement. Au taux actuel moyen du centime le franc de la contribution mobilière, soit 15 0/0 environ de la valeur locative, le dégrèvement pour la première personne s'élève (déduction faite sur les 800 francs des 375 francs de minimum de loyer) à 63 fr. 75; il augmente de 30 francs par personne en sus.

La loi s'est aussi montrée plus large pour l'âge limite jusqu'auquel les enfants sont considérés comme une charge : il a été élevé de 16 à 18 ans, par analogie sans doute avec la règle admise en 1923 pour les impôts sur les revenus. Par contre, la limite d'âge minima pour les ascendants, que le Conseil municipal

fixait librement et qui, à Paris, était de 60 ans, a été élevée par la loi elle-même à 70 ans.

La réforme consacrée en 1923 se rattache à la tendance générale, manifestée également dans l'assiette des impôts d'Etat, à tenir un compte de plus en plus large des charges de famille. Les déductions à la base ont été étendues de l'impôt général aux impôts cédulaires sur les traitements et salaires et élevées de 1.000 à 3.000 francs. Tout en approuvant le libéralisme de la loi du 31 mars 1923, il est permis de lui adresser une légère critique et de regretter que les abattements n'aient pas conservé le caractère proportionnel au nombre de personnes à charge qu'ils revêtent dans les impôts d'Etat et qu'ils avaient déjà d'après la loi du 31 décembre 1900. La loi de 1912 avait même consacré une majoration de la déduction au bénéfice des contribuables ayant plus de 3 personnes à leur charge. La première personne a désormais toutes les faveurs de la loi : non seulement elle en tient compte, à juste titre, mais elle lui attribue un abattement plus élevé qu'aux suivantes.

Il convient d'ailleurs d'observer qu'en matière de contribution mobilière, les conséquences de la politique d'abattements ne sont pas les mêmes que pour les impôts d'Etat. Les déductions effectuées sur la base de ces derniers, qui sont des impôts de quotité, entraînent une diminution de rendement pour le Trésor. Au contraire, la contribution mobilière

est un impôt de répartition, dont le contingent est fixé d'avance. La Ville recueille un produit identique, quelles que soient les bases d'imposition et ce sont les contribuables non bénéficiaires de dégrèvements qui, sous forme d'une élévation du centime, font les frais des dégrèvements accordés aux autres. Observons à ce propos que, sous le régime antérieur à 1901, l'aménagement dans le sens personnel de l'impôt mobilier n'était pas à la charge des contribuables, dont la part d'impôt ne pouvait être supérieure à celle qu'eût donnée l'application du droit commun. C'était la Ville de Paris qui en supportait les conséquences pécuniaires, sous forme de prélèvement sur ses recettes d'octroi. Il est curieux d'observer que, au point de vue spécial de cette conséquence, la méthode des prélèvements faisait perdre à la contribution mobilière son caractère de répartition et la rapprochait des impôts de quotité.

CHAPITRE III

EXONÉRATIONS ET DÉDUCTIONS SPÉCIALES

La délibération du Conseil municipal du 10 juillet 1922, dont l'article 1^{er} a été l'origine de la loi du 31 mars 1923, contenait, après les dispositions ordinaires relatives à la répartition annuelle du contingent mobilier (non imposition des loyers réels inférieurs à 500 francs; fixation à 375 francs de la somme uniforme à déduire du loyer réel d'habitation imposable), un article 5 ainsi conçu :

« L'administration est invitée :

1^o A admettre au bénéfice du dégrèvement total, s'ils n'occupent pas un logement d'un loyer supérieur à 800 francs, les pères et mères de soldats tués à l'ennemi, les veuves de guerre et les assistés obligatoires;

2^o A comprendre, pour ordre, dans l'application de l'article 4, au nombre des descendants mineurs de 18 ans, les fils tués à l'ennemi. »

La forme de cette disposition mérite d'être remarquée. Tandis que la Ville de Paris a sollicité et obtenu la sanction législative pour les nouvelles déductions relatives aux charges de famille, elle s'est contentée d'une délibération ordinaire pour les dispo-

sitions de l'article 5, et elle invite l'administration à les appliquer. Cette invitation ne peut s'entendre que de la manière suivante : les individus énumérés par le 1^o ne devront pas figurer à la matrice de la contribution mobilière et les individus visés par le 2^o seront compris dans ce travail au nombre des personnes à charge pour le calcul des déductions à opérer.

Mais la forme de cette disposition a soulevé une difficulté au point de vue contentieux. Si un contribuable qui se trouve dans un des cas prévus par l'article 5-1^o a été porté sur l'état-matrice, ou si cet état n'a pas tenu compte des fils tués à l'ennemi dans le calcul des déductions, quelle sera la nature de sa réclamation ? Sera-ce une demande en décharge ou en réduction d'impôt, soumise aux conditions de délai et de forme (timbre; mention de l'article du rôle) des réclamations contentieuses ? ou convient-il de la considérer comme une demande en remise ou en modération, accueillie dans les conditions plus libérales des demandes gracieuses ?

La question ne présente pas seulement un intérêt de procédure; elle touche aux intérêts pécuniaires de la Ville de Paris et de l'ensemble des contribuables. Les dégrèvements contentieux prononcés sur la contribution mobilière, impôt de répartition, donnent lieu à réimposition l'année suivante, sur l'ensemble des assujettis. Le montant des dégrèvements gracieux est imputé au contraire sur le fonds de non-valeurs.

Il ne semble pas que la juridiction administrative ait eu jusqu'ici à se prononcer sur la question. Mais la Direction des contributions directes de la Seine et la Commission des contributions directes paraissent tendre à admettre des solutions opposées, la première, le caractère contentieux, la seconde, le caractère gracieux.

La première opinion nous paraît mieux fondée, au moins en ce qui concerne les contribuables visés par l'article 5-1^o de la délibération. Cette disposition peut être entendue comme une présomption d'indigence en faveur de ces contribuables. Le Conseil municipal considère comme indigents les individus dont le loyer réel est inférieur à 500 francs. Lorsque des individus dont le loyer réel dépasse ce chiffre, mais non celui de 800 francs, se trouvent dans les conditions prévues par l'article 5-1^o, en vertu de sa délibération du 10 juillet 1922, il les considère aussi comme indigents. La législation de droit commun donne aux conseils municipaux le pouvoir discrétionnaire de dresser la liste des indigents, même en utilisant une présomption générale. Le Conseil d'Etat a jugé qu'un conseil municipal agit dans l'exercice de ses pouvoirs et en use régulièrement, en désignant comme devant être exemptés de toute cotisation « les habitants payant un loyer déterminé, alors qu'il a stipulé certaines exceptions tirées de la situation individuelle des contribuables (propriétaires, patentés, etc.)... Aucune disposition de loi n'a spécifié les circonstances

et conditions auxquelles devait s'attacher la présomption d'indigence. » (1)

En autorisant la Ville de Paris à considérer comme non imposables, sauf certaines exceptions, les contribuables dont le loyer réel d'habitation est inférieur à 500 francs, la loi du 31 décembre 1900 n'a fait que consacrer ce pouvoir de droit commun. Mais elle n'a pas entendu limiter ce pouvoir discrétionnaire aux hypothèses qu'elle prévoit. De même que le conseil municipal peut apporter à la présomption d'indigence tirée du chiffre de 500 francs de loyer certaines exceptions, de même, il est libre de décider que, dans certaines circonstances particulières, la présomption d'indigence s'étendra à des loyers supérieurs à 500 francs, jusqu'à 800 francs par exemple.

Au point de vue contentieux, l'individu porté au rôle de la contribution mobilière, bien qu'il soit dans les conditions de l'article 5-1^o de la délibération, doit donc être assimilé à celui qui réclame l'exonération comme occupant un logement d'une valeur locative inférieure à 500 francs. Or le caractère contentieux d'une telle demande n'a jamais été contesté. Le réclamant tire son « droit » d'un texte législatif, l'article 8 de la loi du 31 décembre 1900; mais le contribuable visé par la délibération du 10 juillet 1922 tire son droit de la loi de 1832, qui confère au Conseil municipal un pouvoir discrétionnaire d'exonération.

1. Conseil d'Etat, 26 juillet 1901, Poiset et autres, Côte-d'Or; 19 avril 1902, Lafont, Côte-d'Or.

Cette solution est peut-être plus douteuse dans le cas visé par l'art. 5-2°. Il ne s'agit plus d'une exonération d'impôt en vertu d'un pouvoir discrétionnaire légal, mais de l'extension d'une déduction dont les conditions ont été déterminées par un texte de loi. Jamais la Ville de Paris, avant 1900, n'a songé à tirer de son pouvoir d'exonérer les indigents celui de considérer comme indigents les contribuables chargés de famille. Il semble en théorie que rien ne s'y serait opposé, à condition qu'elle limitât ce droit à un maximum de loyer. Un individu jouissant d'un appartement de 20.000 francs ne saurait évidemment, quelles que soient ses charges de famille, être réputé indigent. A défaut de limite maxima de valeur locative, la disposition de l'alinéa 2 ne nous paraît donc pas rentrer dans le cadre de l'alinéa 1^{er}. C'est une loi qui a déterminé les conditions des déductions pour charges de famille, et cette loi ne se contente pas de consacrer un pouvoir légal préexistant. Elle ne confère de droit aux contribuables que dans la mesure de son texte. Si le Conseil municipal estime devoir étendre le bénéfice de ces déductions à d'autres hypothèses, c'est une mesure gracieuse, que les intéressés devront solliciter dans la forme de demandes en modération.

Il n'appartenait même pas au Conseil municipal, dans cette opinion, d'inviter l'administration à opérer d'office la déduction sur la matrice et un contribuable serait même fondé à contester la surimposition qui

résulte pour lui de cette procédure administrative.

Avec la loi du 31 mars 1923 se clôt, à l'heure actuelle, la liste chronologique des textes législatifs concernant la contribution mobilière à Paris. Au cours de sa longue histoire, elle a subi des transformations importantes que nous avons relatées en détail. Mais si l'on excepte la courte période de nivôse an VII à 1804, on peut dégager de son évolution la volonté immuable des représentants de la Ville de Paris de lui attribuer la fonction d'un impôt sur le revenu fondé sur un signe extérieur essentiel, le loyer d'habitation. C'est déjà le système qu'elle adopte pour la capitation de l'ancien régime, dès 1701, que la Constituante l'autorise à conserver provisoirement en 1790 et prend elle-même pour modèle de sa contribution mobilière en 1791. Les représentants de la Ville de Paris ne sont pas les derniers à déplorer l'abandon de cette méthode en l'an V et les plaintes de la population parisienne ont bientôt raison de l'arbitraire des jurys d'équité. Quand, avec la loi de nivôse an VII, le loyer cesse d'être l'indice du revenu, pour devenir la base immédiate d'un impôt proportionnel, la Ville de Paris ne tarde pas à se dégager de ce droit commun trop simpliste et à obtenir un régime spécial qui lui permettra, par d'incessantes initiatives, successivement consacrées par le législateur, de revenir à son principe du revenu atteint derrière le loyer taxé. Le système est poussé à un point de perfection inconnu de la loi de 1791,

avec la déduction du minimum du loyer. La considération de plus en plus libérale des charges de famille vient compléter l'analogie avec le système de 1791 et perfectionner la combinaison heureuse d'un impôt à la fois réel, parce qu'il est assis sur des signes extérieurs, et personnel, parce qu'il s'efforce de saisir les situations individuelles.

CHAPITRE IV

LA COMMISSION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET L'ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE

Les lois du 3 nivôse an VII ont consacré l'abandon définitif de la notion de la contribution mobilière envisagée comme impôt sur le revenu. Pour des motifs de simplicité, elles l'ont transformée en un impôt proportionnel sur les loyers, qui, derrière le loyer, ne cherche pas à atteindre le revenu présumé des contribuables. Cette nouvelle conception a pris tout son relief en 1806 avec la suppression des taxes somptuaires et c'est encore à l'heure actuelle la conception légale de la contribution mobilière.

Sans doute, par des procédés détournés, que nous avons exposés dans leurs détails, la contribution personnelle mobilière a suivi dans la pratique une importante évolution, achevée à l'heure actuelle, qui y a introduit dans une large mesure l'idée de personnalité. Cependant, dans sa lettre, la contribution mobilière demeure un impôt réel sur les loyers; c'est la valeur locative que le législateur se propose de frapper et que l'administration est chargée d'atteindre.

Le texte de la loi de 1832, comme celui des lois

de nivôse an VII, impose aux agents de l'assiette cette manière de procéder. Mais la conception ancienne de l'impôt sur le revenu mobilier avait de si fortes assises dans la législation de l'ancien régime et de la Révolution qu'elle s'est maintenue, en dépit des textes législatifs, dans la pratique d'un nombre considérable de communes. Par un phénomène de survivance des plus remarquables, beaucoup de commissions de répartiteurs et de municipalités continuent à imposer les contribuables, comme avant l'an VII, d'après leurs facultés contributives arbitrairement appréciées, et non d'après leur loyer réel d'habitation. En l'an IX, le ministre des finances se voit déjà obligé, nous l'avons vu, de rappeler aux agents de l'assiette le caractère nouveau de la contribution mobilière. Malgré ses instructions, cette pratique s'est perpétuée, après 1832 comme après l'an VII, et elle se constate encore aujourd'hui dans les campagnes. C'est que, là surtout, le loyer d'habitation apparaît comme un mauvais indice du revenu. Riches et pauvres ont souvent des logements équivalents. Les répartiteurs, les maires connaissent à peu près les revenus de leurs administrés. La tentation était forte d'abandonner le critérium légal, sous prétexte de justice fiscale et l'immense majorité des municipalités n'y ont pas résisté.

La force de la coutume est si grande qu'une enquête de l'administration permet de constater, en 1884, soit quatre-vingt-six ans après l'entrée en vigueur de

la loi de l'an VII, et plus de cinquante ans depuis la promulgation de la loi de 1832, qui maintenait le principe de l'impôt réel sur les loyers, que les pratiques condamnées en l'an IX étaient devenues courantes. En 1884, on constatait que dans 2.340 communes, représentant 1.733.000 cotes et 24.305.000 francs d'impôt en principal, la contribution mobilière était assise sur le loyer d'habitation, conformément à la loi; — dans 1.657 communes, représentant 238.000 cotes et 732.000 francs de principal, la répartition était effectuée d'après la valeur locative réelle, mais sans règles précises et en s'écartant parfois de la proportionnalité; — dans 18.664 communes, représentant 2.684.000 cotes et 8.351.000 francs d'impôt, les répartiteurs combinaient la valeur locative avec les facultés présumées des contribuables; enfin, dans 13.446 communes, représentant 1.981.000 cotes et 6.280.000 francs d'impôt, la répartition était faite d'après les facultés présumées, appréciées à l'aide de divers éléments matériels, tels que la superficie de la propriété cultivée, le nombre de bestiaux de la ferme, le nombre d'attelages et tous autres moyens d'information particuliers à la région et aux habitudes des populations. Ainsi, sur 36.107 communes, 3.997 seulement, comprenant, il est vrai, presque toutes les villes un peu importantes, se conformaient strictement au principe inscrit dans la loi de 1832; dans plus de 32.000, l'estimation des revenus impossibles était aussi discrétionnaire que sous le régime

des jurys d'équité (1). On trouvait, dans une même commune, des loyers matriciels doubles correspondant à des loyers réels égaux, et inversement. Encore aujourd'hui, dans les communes rurales, les répartiteurs fixent arbitrairement les loyers matriciels d'après les revenus présumés et non d'après les loyers réels d'habitation.

Cette pratique a résisté à toutes les condamnations portées contre elle par le Conseil d'Etat qui, à maintes reprises, en a dénoncé l'illégalité. De nombreux arrêts ont annulé des répartitions effectuées sur d'autres bases que le loyer d'habitation, notamment : sur l'ensemble des facultés présumées (2), sur l'étendue et la valeur des exploitations rurales (3), sur la valeur locative du matériel de l'exploitation agricole (4). Le Conseil d'Etat a jugé que la contribution mobilière d'un habitant ne pouvait être augmentée du seul fait qu'il se trouvait ménagé dans d'autres contributions. (5) La répartition est irrégulière, lorsque les répartiteurs ont déterminé la valeur des loyers matriciels en tenant compte de l'importance des habitations et des ressources présumées des contribuables, par exemple, en appliquant à la valeur locative une atténuation plus forte, lorsqu'il s'agit

1. Jèze, *Cours élémentaire de Sciences des finances*.

2. Conseil d'Etat, 28 juin 1907, Michard, conclus. du commissaire du gouvernement Teissier.

3. C. d'Etat, 8 avril 1852, Vézard, Manche.

4. C. d'Etat, 8 mars 1851, Héritiers Forge, Loire ; 26 mars 1856, Curlet, Jura.

5. C. d'Etat, 20 février 1835, Rourbaix, Nord.

de petits logements d'ouvriers ou de cultivateurs, moins forte, lorsque les logements sont plus importants et les contribuables aisés. (1) Cette dernière solution doit être maintenue aujourd'hui dans les communes auxquelles la loi du 13 juillet 1903 n'a pas conféré la faculté de déduire un minimum de loyer.

Dans les villes à octroi, puis, après la réforme de 1897, dans les villes d'une certaine importance et notamment à Paris, des dispositions législatives ont peu à peu permis d'adapter la conception réelle de taxation des loyers aux situations personnelles. Cependant, le principe légal de l'imposition des loyers réels n'a jamais été abrogé depuis l'an VII et les agents de l'administration, chargés d'appliquer les lois, doivent s'y tenir strictement.

A la différence des répartiteurs des communes rurales, la Commission des contributions directes de Paris s'est toujours montrée respectueuse des dispositions de la loi du 21 avril 1832. Issue du décret de la Convention du 14 fructidor an II (31 août 1794) et d'abord organisme d'Etat aussi bien que communal, elle fut en définitive substituée à la municipalité parisienne en matière de contributions directes par la loi du 7 thermidor an IV. Elle réunit, depuis cette époque, les fonctions dévolues dans les autres communes aux répartiteurs et aux municipalités au point de vue fiscal. En vertu de la loi de nivôse an VII, elle

1. C. d'Etat, 13 février 1901, Greshon, Saône-et-Loire; 27 janvier 1904, Enguehard, Orne.

était chargée de répartir la contribution personnelle mobilière et somptuaire et de statuer sur les réclamations.

L'arrêté des consuls du 5 messidor an VIII (24 juin 1800) lui a donné sa physionomie définitive. Bien que ses membres soient nommés par le préfet, comme d'ailleurs les répartiteurs le sont encore aujourd'hui par les sous-préfets, la Commission qui (art. 1^{er}) « continuera de faire les matrices de rôle et tiendra lieu de répartiteurs dans cette ville », représente légalement l'ensemble des contribuables, comme substituée à la fois au maire et aux répartiteurs. Par cette qualité, « la Commission s'oppose, par la force des choses, à la Direction des contributions directes, chargée exclusivement des intérêts du Trésor, ce qui l'amène, dans l'exercice de ses droits, à servir en quelque sorte de frein aux tendances fiscales très naturelles des agents de l'Etat, frein que l'accroissement progressif des charges financières rend toujours plus indispensable. Aussi un large esprit de bienveillance, compatible avec une exacte notion de justice, imprègne par essence la Commission depuis son origine et, traditionnel, il n'a pas été altéré le jour où celle-ci collabora non plus à l'assiette d'impôts communs avec l'Etat, mais de taxes établies au seul profit de la ville. » (1)

Le rôle de la Commission des contributions directes,

1. Bocquet, *Notice sur la Commission des contributions directes de la Ville de Paris*, p. 19.

représentant des contribuables, est naturellement d'une importance particulière, mais non exclusif, en matière d'impôts de répartition, où tout esprit de fiscalité est écarté par la fixation préalable du contingent, mais dans lesquels toute inégalité est plus vivement ressentie, puisqu'elle retombe sur l'ensemble des contribuables. Aussi, fidèle à l'esprit de l'arrêté de messidor, la Commission des contributions directes s'est-elle constamment gardée des tentations auxquelles ont succombé les municipalités et les répartiteurs des campagnes. Elle a toujours scrupuleusement appliqué à la répartition de la contribution personnelle, comme à l'impôt foncier, le principe de « l'égalité proportionnelle », dont les lois du 3 frimaire et du 2 messidor an VII l'avaient chargée d'assurer l'application à la contribution foncière et que commandent aussi, en matière mobilière, le texte et l'esprit de la loi du 21 avril 1832. En cette matière, au point de vue de l'assiette et du contentieux, le rôle de la Commission l'emporte sur celui des agents de la Direction du département de la Seine. L'arrêté préfectoral du 1^{er} juin 1849 qui la réorganise lui accorde notamment une participation indispensable au recensement de la contribution mobilière, alors que la législation antérieure réduisait son intervention à présenter des observations sur la matrice rédigée par les contrôleurs, mais dans un délai trop court pour que son rôle fût efficace.

La règle de l'égalité proportionnelle n'écarte pas

seulement, en matière de contribution mobilière, l'application de toute autre base que la valeur locative d'habitation, seule admise par la loi de 1832. Elle a pour corollaire le principe de la valeur locative « normale et proportionnelle ».

Distincte du revenu, la valeur locative est une notion distincte aussi du loyer. A ce point de vue, l'expression de « valeur locative » dont se sert la loi de 1832 nous paraît bien supérieure à celle de « loyer réel » employée par les lois du 31 décembre 1900, du 13 juillet 1903, du 12 juillet 1912 et du 31 mars 1923. Dans ces textes, l'expression de loyer réel a, incontestablement, le même sens que celle de « valeur locative » dans la loi de 1832. Mais elle a l'inconvénient pratique de prêter à confusion. Il est bien difficile de faire comprendre à un contribuable imposé sur un chiffre supérieur au montant de son loyer, que le « loyer réel » dont parle la loi, — et son avertissement — n'est pas le loyer qu'il paie.

La valeur locative se différencie, en effet, du « loyer effectif ». Celui-ci résulte de la convention des parties. Il peut être atténué, si le propriétaire loge des parents ou des amis; exagéré, s'il s'agit d'une location de convenance; il peut même ne pas exister, quand un propriétaire habite son immeuble, quand un fonctionnaire est logé gratuitement, etc... Si l'on ne tenait compte que des loyers, l'inégalité serait à la base même de l'impôt. La valeur locative normale est donc une valeur moyenne, calculée d'après les loyers effec-

tifs, mais corrigeant les exagérations ou les atténuations individuelles.

La proportionnalité se rapproche de la normalité, sans se confondre avec elle. Elle consiste dans l'application d'une méthode uniforme d'évaluation à tous les locaux, et par conséquent d'une valeur locative égale à tous les locaux similaires. Deux locataires d'appartements identiques peuvent avoir en fait des loyers différents, suivant par exemple la date plus ou moins ancienne de leur entrée en jouissance. Le régime des prorogations consacre à cet égard des inégalités considérables dans le taux des loyers. L'égalité proportionnelle de la répartition exige que les bases d'imposition soient proportionnelles aux valeurs locatives réelles.

L'appréciation de la valeur locative normale et proportionnelle est d'ailleurs une opération des plus délicates, car les éléments dont il faut tenir compte sont très complexes : loyer effectif ; composition de l'appartement, disposition, exposition sur cour ou sur rue, caractère passager ou tranquille de la rue, situation de l'immeuble, quartier, proximité de moyens de transport, etc... Deux procédés généraux sont utilisés, soit séparément, soit combinés : les baux et les locations verbales ; la comparaison avec les locaux similaires de la commune.

A défaut de ces deux procédés, l'évaluation directe consiste à déterminer la valeur vénale normale et actuelle et à en dégager le taux d'intérêt et d'amor-

tissement. Il est naturellement impossible de fixer des règles plus précises et les répartiteurs jouissent nécessairement d'un assez large pouvoir d'appréciation. Mais en fait, la règle de la valeur locative normale et proportionnelle est scrupuleusement respectée.

La valeur locative doit s'entendre de celle du local, indépendamment des charges qui incombent normalement au locataire. La ventilation de la valeur locative et des charges doit être opérée, quand le loyer comporte un chiffre global. Le taux des charges doit aussi être normal; au delà d'une certaine proportion, il dissimule un supplément de loyer, qui doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation de la valeur locative. De même, les charges imposées au locataire en sus de celles qui lui incombent d'après le droit commun, par exemple le paiement des impôts qui sont à la charge du propriétaire (impôt foncier), s'ajoutent au loyer.

La hausse des loyers et les lois sur les locations ont entraîné depuis la guerre de grandes inégalités dans les loyers et la valeur locative est devenue très difficile à dégager. Le caractère général de cette perturbation a déterminé la Commission des contributions directes à adopter pour la répartition de la contribution mobilière une méthode uniforme. En 1925 et 1926, elle a décidé de l'asseoir sur les valeurs locatives de 1914, majorées d'un pourcentage uniforme, d'ailleurs inférieur à la hausse réelle. Les

valeurs locatives sont ainsi fixées au-dessous de la normale; mais l'uniformité de ce taux maintient entre elles la proportionnalité qu'elles avaient en 1914 et le principe de la proportionnalité, en matière d'impôts de répartition, doit l'emporter sur celui de la normalité, puisqu'en définitive, le produit de l'impôt, arrêté d'avance, n'en est pas modifié.

CHAPITRE V

LA TAXE SUR LES LOCAUX D'HABITATION

Pour compléter la physionomie actuelle de la contribution mobilière, il est utile d'analyser dans ses grandes lignes une taxe qui, tout en suivant des règles assez différentes, en constitue réellement l'accessoire.

Au nombre des taxes directes que la loi du 31 décembre 1900 a autorisé la Ville de Paris à percevoir en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, l'article 4 de cette loi comprend une taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle. La loi précise que la taxe est imposée au nom des occupants, à quelque titre qu'ils soient installés dans les lieux, c'est-à-dire non seulement les locataires en vertu d'un bail ou d'une location verbale, mais le propriétaire habitant son immeuble, les personnes qu'il y loge gratuitement, les fonctionnaires logés dans les établissements publics, etc. C'est la règle appliquée à la contribution mobilière.

Son caractère d'accessoire de l'impôt mobilier ressort aussi de la disposition du 3^e alinéa de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1900, qui affranchit de la taxe locative les personnes reconnues non imposables à la contribution mobilière.

Le taux de la taxe d'habitation, fixé à 1 0/0 de la valeur locative par la loi du 31 décembre 1900, avait été abaissé à 0,50 0/0, à partir du 1^{er} janvier 1902. Il a été porté à 3 0/0, pour trois années à partir du 1^{er} janvier 1920, par la loi du 29 décembre 1920, prorogée depuis par la loi du 13 avril 1923.

Le dernier alinéa de l'article 4 précise comment doit être déterminée la valeur locative de base. « Les valeurs locatives servant de base à la taxe sont déterminées conformément aux dispositions contenues dans le troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. »

Aux termes de cet article, relatif à l'assiette du droit proportionnel, « la valeur locative est déterminée, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation. »

Dans la pratique administrative, la taxe locative est considérée comme corrélative de la contribution mobilière et on leur donne comme base commune la valeur locative réelle des locaux servant à l'habitation personnelle.

Cependant une tendance se dessine dans l'administration des contributions directes à apprécier suivant des méthodes distinctes la valeur locative des locaux d'habitation suivant qu'il s'agit de la contribution

mobilière ou du droit proportionnel de patente. Le caractère d'impôt de répartition de la première impose la recherche de la valeur locative normale et proportionnelle. Jusqu'à une époque récente, et suivant sur ce point l'interprétation de l'instruction générale sur les patentes, l'Administration ne se considérait pas comme liée, pour l'assiette de la patente, par les baux, et se réservait d'apprécier la valeur locative normale, au cas où les prix des baux seraient atténués ou exagérés. Dans une réponse à une question écrite insérée au *Journal Officiel*, le Ministre des finances a estimé qu'il y avait lieu de prendre pour base du droit proportionnel le prix du bail conclu dans des conditions normales. Peu importerait donc que ce prix, fixé dans un bail ancien, ne corresponde plus actuellement à la valeur locative normale.

Cette interprétation est en contradiction absolue avec le principe de l'égalité proportionnelle de l'impôt, qui doit logiquement s'appliquer aux bases comme au tarif et faire apprécier au même chiffre deux locaux d'égale valeur locative actuelle. Elle n'est nullement commandée par le texte de l'article 12 de la loi des patentes, qui n'indique pas la méthode de comparaison à défaut de baux, mais, comme le prouvent les mots : soit... soit, laisse à l'administration l'alternative.

Si l'interprétation administrative était accueillie par le Conseil d'Etat, la taxe d'habitation cesserait d'avoir une base commune avec la contribution mobilière. A

l'heure actuelle, la question ne paraît pas avoir été soumise à la juridiction administrative.

Quoi qu'il en soit, l'assiette de la taxe se distingue de celle de l'impôt mobilier sur un point important. L'article 4 de la loi du 31 décembre 1900, qui lui applique l'exonération au-dessous de 500 francs, ne lui étend pas la déduction du minimum de 375 francs.

Cette disposition surprend au premier abord. Au moment même où la longue pratique de la progressivité de la contribution mobilière à Paris est à nouveau consacrée sous une formule plus heureuse, dans la loi même qui l'approuve, le principe progressif est abandonné pour une taxe similaire sur les locaux d'habitation et l'on revient à la règle de la taxation proportionnelle des loyers, depuis si longtemps combattue par la Ville de Paris.

Cette véritable anomalie, cette contradiction ne peut s'expliquer que par l'histoire des taxes de remplacement. La loi du 29 décembre 1897, qui indiquait les taxes directes susceptibles d'être adoptées par les communes en remplacement des droits d'octroi supprimés, spécifie formellement : « elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature; elles seront proportionnelles. » Tandis que le Conseil municipal de Paris était libre de proposer au Parlement un mode progressif, déjà admis par les lois antérieures, pour la contribution mobilière, l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 lui refusait toute initiative analogue pour la taxe d'habita-

tion. Le législateur de 1897 s'était sans doute méfié de l'initiative de certaines municipalités socialistes qui, sous couleur de taxes nouvelles, auraient saisi l'occasion de modifier par de lourdes progressions la répartition des richesses. Ce danger n'était certes pas à redouter de la municipalité parisienne et d'ailleurs la nécessité d'une sanction législative écartait le danger de ces initiatives, qui n'auraient eu que la portée de manifestations ou de vœux platoniques.

Quel qu'ait été le mobile du législateur, il est permis de regretter qu'il ait compromis par cette anomalie l'aménagement si heureusement réalisé par la loi de 1900 de la contribution mobilière.

La règle imposée de la proportionnalité contraignait aussi la Ville de Paris à écarter de l'assiette de la taxe locative d'habitation toute déduction à titres de charges de famille : autre anomalie, autre contradiction avec l'esprit de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1900. La taxe était condamnée par la volonté du Parlement à n'être qu'une taxe réelle sur les loyers, sans considération aucune de la situation personnelle.

Les lois de 1904, 1912, 1923, qui ont élargi l'importance des déductions pour charges de famille sur la contribution mobilière, sont aussi demeurées sans influence sur la taxe locative. Mais tout récemment, sous l'empire du mouvement général qui se manifeste en faveur des familles nombreuses, non seulement dans le domaine fiscal des impôts d'État, mais dans le calcul des traitements et des salaires, le cadre de la

proportionnalité, dans lequel la loi de 1897 et la loi de 1900 avaient enfermé la taxe locative, a commencé à craquer. D'après un projet adopté par la Chambre et soumis au Sénat, la Ville de Paris serait autorisée à étendre à la taxe d'habitation les déductions pour charges de famille appliquées à la contribution mobilière. Comme il s'agit d'une taxe de quotité, qui ne récupère pas sur les autres assujettis la perte d'impôt résultant des dégrèvements, le déficit creusé par cette mesure dans le budget de la Ville de Paris serait comblé par une élévation du taux de la taxe sur les loyers dépassant 3.000 francs.

Déductions pour charges de famille, tarif gradué : voilà deux signes intéressants, à retenir, avant-coureurs, il faut l'espérer, d'une évolution de la taxe d'habitation similaire à celle de la contribution mobilière, et qui doit logiquement aboutir à leur assimilation complète, par l'unité de méthode d'évaluation des valeurs locatives, et par l'application de la déduction du minimum de loyer. Au lieu d'un système hybride et contradictoire, la Ville de Paris disposera alors de deux impôts uniformes, assis sur le même principe de la combinaison de l'indice réel, le loyer, et de la situation personnelle.

Vu : le Président de la thèse,

E. ALLIX

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE

ANNEXE

ANNEES	Centimes le franc de la contribution personnelle mobilière à Paris de 1901 à 1925	Produit total de la contribution personnelle mobilière à Paris (principal, centimes généraux, départementaux et communaux) de 1900 à 1925	Part de la Ville de Paris (centimes communaux) dans le produit de la contribution personnelle mobilière de 1900 à 1925
1900	»	28.320.390,31	6.699.252,18
1901	13.3493464	33.180.842,59	7.857.581,80
1902	14.4635621	36.183.064,32	8.206.218,41
1903	13.72607	34.629.711,36	7.819.572,84
1904	13.67813268	35.045.263,29	7.916.410,77
1905	13.8269657	35.885.582,57	8.047.206,19
1906	13.80361734	36.510.863,35	8.165.816,62
1907	14.112824	38.192.465,99	8.308.550,25
1908	14.15597	39.282.822,03	8.425.184,82
1909	14.01	39.696.544,90	8.530.973,04
1910	13.9254	40.534.429,70	8.665.134,19
1911	13.604	41.101.588,63	8.806.919,74
1912	13.4354	42.166.487,38	9.015.817,31
1913	13.0276	42.765.677,75	9.154.311,17
1914	12.806	44.079.435,45	9.329.631,39
1915	13.268	45.274.064,13	9.573.783,27
1916	13.864	46.729.151,61	9.919.488,88
1917	14.202	47.889.889,56	10.181.057,60
1918	11.26	38.460.848,09	21.724.972,58
1919	13.462	49.297.418,45	29.606.322,24
1920	17.1515936	65.570.166,28	41.392.716,85
1921	18.3484	76.480.221,91	41.554.838,04
1922	18.9756	89.448.598,86	46.822.970,56
1923	17.083704	96.140.348,29	52.404.926,03
1924	15.57118	97.814.864,86	53.352.355,11
1925	15.51722	103.535.538,07	54.100.706,62

BIBLIOGRAPHIE

Allix. — Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française.

— La réforme des impôts locaux (Revue politique et parlementaire, décembre 1920).

Allix et Lecerclé. — Les impôts sur le revenu, 1926.

Berthélemy. — La péréquation de la contribution mobilière (Revue de Science et de Législation financières, 1904, p. 203 et suiv.).

Bocquet (L.). — Les impôts sur les revenus (cédulaire et général, 3^e édit., 1926).

— La réforme des impositions locales, 1921.

— Notice sur la Commission des Contributions directes de la Ville de Paris, 1920.

Caillaux. — Les impôts en France.

Jèze. — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française.

Lemercier de Jauvelle. — Répertoire général des Contributions directes, 5^e édit., 1906.

Marion. — Les impôts directs sous l'ancien régime, 1910.

Minoret. — La contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution, Thèse, Paris, 1900.

Raiga et Félix. — Le régime administratif et financier du

département de la Seine et de la Ville de Paris,
1922.

Seligman (Pierre). — De la déclaration et de la présomption comme base de l'impôt direct, Thèse, Paris, 1913.

Stourm. — Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution, 1885.

— Les finances du Consulat, 1902.

— Systèmes généraux d'impôts, 3^e édition, 1912.

Truchy. — Le système des impôts directs d'Etat.

Vignes. — Histoire des doctrines sur l'impôt en France, 1909.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5

PREMIÈRE PARTIE

ORIGINE ET ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBILIÈRE

CHAPITRE PREMIER. — La loi des 13 janvier-18 février 1791.	13
CHAPITRE II. — La loi du 7 thermidor an III	28
CHAPITRE III. — La loi du 14 thermidor an V . . .	35
CHAPITRE IV. — Les lois du 3 nivôse an VII. . . .	43
CHAPITRE V. — La contribution personnelle mobilière de 1806 à 1832	61
CHAPITRE VI. — La contribution personnelle mobilière de 1832 à 1917.	66
CHAPITRE VII. — La contribution personnelle mobilière et la loi du 31 juillet 1917.	72

DEUXIÈME PARTIE

LA CONTRIBUTION PERSONNELLE MOBILIÈRE ET LA VILLE DE PARIS

TITRE PREMIER. — <i>Evolution historique de la contribution personnelle mobilière à Paris.</i>	77
CHAPITRE PREMIER. — La Ville de Paris et la contribution mobilière de 1791	77
Section I. — La municipalité de Paris et la préparation de la loi des 13 janvier-18 février 1791.	77

172 LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE A PARIS

<i>Section II. — L'application à Paris de la loi des</i> 13 janvier-18 février 1791	85
CHAPITRE II. — La contribution mobilière à Paris de l'an III à l'an XI	101
CHAPITRE III. — Le prélèvement de la contribution personnelle mobilière sur les produits de l'octroi et l'évolution de la contribution per- sonnelle mobilière à Paris de l'an XI à 1900.	113
<i>Section I. La loi du 26 germinal an XI et le pré- lèvement de l'impôt sur l'octroi.</i>	115
<i>Section II. — La loi du 21 avril 1832</i>	118
<i>Section III. — La loi du 3 juillet 1846</i>	120
 TITRE II. — <i>Le régime actuel de la contribution mobilière à Paris.</i>	 126
 CHAPITRE PREMIER. — La loi du 31 décembre 1900. La suppression du prélèvement sur l'octroi et la déduction du minimum de loyer	 126
CHAPITRE II. — Les déductions à titre de charges de famille	135
CHAPITRE III. — Les exonérations et déductions spé- ciales depuis 1923	143
CHAPITRE IV. — La Commission des contributions directes et l'assiette de la contribution mo- bilière	150
CHAPITRE V. — La taxe de remplacement sur les locaux d'habitation.	161
ANNEXE.	167
BIBLIOGRAPHIE	169

